Ha-Joon Chang

¿Qué fue del buen samaritano?

Naciones ricas, políticas pobres



aeda
asociación de economía para
el desarrollo de la argentina

Universidad Nacional de Quilmes Editorial

Para Hee-Jeong

Agradecimientos

La idea de escribir un libro accesible sobre globalización y desarrollo que critique la ortodoxia imperante partió inicialmente de Duncan Green hace unos años. Me convenció de que tengo cosas poco comunes e interesantes que decir acerca de estos temas y, por lo tanto, que debería compendiarlas para un público que es mucho más numeroso que aquel para el que normalmente escribo. En un principio, íbamos a escribir el libro juntos, combinando su larga experiencia como activista de ONG y mi investigación académica, para engendrar un producto con unos cimientos académicos sólidos y un estilo de campaña. Resultó que Duncan se convirtió en el director de investigación de Oxfam y tuvo que abandonar el proyecto debido al exceso de trabajo. Pero más tarde, cuando empecé a escribir el libro solo, tuvo la amabilidad de leerse todos los capítulos (a menudo más de una versión de ellos) y me proporcionó comentarios perspicaces, tanto sustanciales como editoriales. También aguantó gentilmente que le llamara por teléfono sin previo aviso para discutir a fondo mis ideas. Le estoy profundamente agradecido por su generosidad, sabiduría y paciencia.

Cuando Duncan se retiró, el proyecto perdió su hélice y navegó sin rumbo durante algún tiempo. Yo estuve ocupado con otras cosas y, aún más importante, no resultaba fácil dar a conocer la existencia de mi proyecto a los editores pertinentes. Entonces Richard Toye me presentó amablemente a Ivan Mulcahy, mi agente literario. Ivan tuvo la suficiente visión de futuro como para convertir un tratado semiacadémico sin desarrollar en un libro verdaderamente accesible, y me enseñó muchas cosas del arte de escribir para un público más amplio. Su colega Jonathan Conway, de Mulcahy & Viney, también aportó una contribución crítica para dar forma al proyecto.

Al formular el libro, saqué un provecho tremendo de mis discusiones con Chris Cramer. Siempre ha sido un amigo generoso, pero la energía intelectual que invirtió para ayudarme a dar forma a este libro fue excepcional incluso para su nivel ya de por sí alto. Richard Toye no solo me presentó a mi agente literario, sino que además aportó comentarios muy útiles sobre la estructura general y algunos de los argumentos individuales del libro. Deepak Nayyar robó tiempo a su apretada agenda para repasar mi propuesta inicial y me hizo muchos comentarios sagaces. Al desarrollar el libro, también he sacado provecho de mis discusiones con Dean Baker, Jonathan di John, Barbara Harris-White, Peter Nolan, Gabriel Palma, Bob Rowthorn, Ajit Singh, Rosemary Thorp, John Toye y Mark Weisbrot.

Mientras redactaba los capítulos, recibí comentarios útiles de una serie de personas. Mi antigua coautora, Ilene Grabel, leyó todos los capítulos y me suministró una información muy valiosa. Robert Molteno no solo leyó todos los capítulos y me ofreció una orientación editorial estupenda, sino que además aportó comentarios útiles. Peter Beattie, Shailaja Fennell, Elias Khalil, Amy Klatzkin, Kangkook Lee, Chris Pallas, Richard Schmale y Sarah Wood leyeron versiones preliminares de los capítulos y me hicieron sugerencias útiles.

El libro no habría tenido su riqueza de información sin la ayuda de tres ayudantes de documentación muy capaces. Luba Fakrhutdinova estuvo disponible para ayudar en todos los aspectos del libro, sobre todo la recopilación de datos. Hassan Akram excavó mucho material histórico estupendo para el capítulo sobre cultura y ofreció también comentarios útiles sobre algunos de los demás capítulos. Ariane McCabe hizo una gran labor encontrando material para una serie de capítulos, especialmente el referente a los derechos de la propiedad intelectual, sobre el que me hizo además observaciones prácticas. Quisiera dar las gracias también a Luiz de Andrade Filho y Kenia Parsons por su ayuda.

Sin la contribución de primera calidad del equipo editorial de Random House, este libro habría parecido mucho más flojo. Nigel Wilcockson me dio consejos sumamente útiles para mejorar tanto la estructura como la narración del texto. Contuvo eficazmente mi tendencia a sobreexcitarme con nimiedades y me enseñó cómo exponer los puntos esenciales sin llegar a ser demasiado esquemático

o aburrido. Quisiera dar las gracias también a Elizabeth Hennessy por su excelente labor de edición y corrección y a Emily Rhodes por su sólida ayuda.

Mi hija, Yuna, y mi hijo, Jin-Gyu, me ayudaron –sin saberlo– a encontrar algunas de las analogías clave de este libro. También esperaron pacientemente mi regreso de un exilio emocional en la última fase del libro. Finalmente, quisiera dar las gracias a mi esposa, Hee-Jeong, por su apoyo emocional e intelectual. Durante todo el proceso de preparación y redacción del libro tuvo que soportar a un hombre obsesionado y desagradable (¡una vez más!). También leyó la mayoría de los capítulos preliminares e hizo muchos comentarios incisivos. Solía quejarse de que la estaba utilizando como conejillo de Indias intelectual, pero no sabe hasta qué punto muchos de sus comentarios resultaron cruciales para la formulación, más que para la simple mejora, de mis argumentos. Sin ella, no habría sido posible escribir este libro. Y a ella se lo dedico.

Ha-Joon Chang

¿Qué fue del buen samaritano?

Naciones ricas, políticas pobres

Traducción: Jordi Vidal

aeda
asociación de economía para
el desarrollo de la argentina


Universidad
Nacional
de Quilmes
Editorial

Bernal, 2009

Colección Administración y economía
Dirigida por Fernando Porta

Chang, Ha-Joon
¿Qué fue del buen samaritano?: naciones ricas, políticas pobres. - 1a ed. - Bernal : Universidad Nacional de Quilmes: Asociación de Economía para el desarrollo de la Argentina, 2009.
296 p. ; 21x15 cm. - (Administración y economía)

Traducido por: Jordi Vidal
ISBN 978-987-558-179-1

1. Economía Política. I. Vidal, Jordi, trad. II. Título
CDD 330.1

Título original: *Bad Samaritans*. 2007

Roque Sáenz Peña 352
(B1876BXD) Bernal, Buenos Aires
(54 11) 4365 7100
http://www.unq.edu.ar | editorial@unq.edu.ar

Diseño gráfico: Mariana Nemitz

ISBN: 978-987-558-179-1
Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Índice

Capítulo 1
Retorno al Lexus y al olivo
Mitos y verdades sobre la globalización

Érase una vez, el principal fabricante de automóviles de un país en vías de desarrollo exportó sus primeros turismos a Estados Unidos. Hasta ese día, esta pequeña empresa solo había hecho productos de pacotilla: copias malas de artículos de calidad fabricados por naciones más ricas. El coche no era nada demasiado sofisticado, tan solo un subcompacto (hubiera podido llamarse "cuatro ruedas y un cenicero"). Pero fue un momento grande para el país y sus exportadores se sintieron orgullosos.

Por desgracia, el producto fracasó. La mayoría de la gente consideraba que el cochecito tenía un aspecto feo y los compradores inteligentes eran reacios a gastarse mucho dinero en un turismo que procedía de un lugar donde solo se hacían productos de segunda fila. El auto tuvo que retirarse del mercado estadounidense. Este desastre desembocó en un gran debate entre los ciudadanos del país.

Muchos arguyeron que la empresa debería haberse limitado a su negocio de construir maquinaria textil sencilla. Al fin y al cabo, el principal artículo de exportación de la nación era la seda. Si la compañía era incapaz de fabricar buenos coches al cabo de 25 años intentándolo, no tenía ningún futuro en esa actividad. El gobierno había concedido al fabricante de automóviles todas las oportunidades para tener éxito. Le había garantizado altos beneficios en el mercado nacional mediante aranceles altos y controles draconianos sobre la inversión extranjera en el sector automovilístico. Hacía menos de diez años, incluso invirtió fondos públicos para salvar

a la empresa de la inminente quiebra. Así pues, argumentaban los críticos, había que dejar entrar libremente coches extranjeros y permitir a los fabricantes de automóviles foráneos, que habían sido echados a patadas veinte años antes, establecerse de nuevo.

Otros no estaban de acuerdo. Argüían que ningún país había llegado a ninguna parte sin desarrollar industrias "serias" como la producción de automóviles. Tan solo necesitaban más tiempo para fabricar coches que sedujeran a todo el mundo.

Ese año era 1958 y el país era, de hecho, Japón. La empresa era Toyota, y el coche se llamaba Toyopet. Toyota empezó como fabricante de maquinaria textil (Toyoda Automatic Loom) y se pasó a la producción automovilística en 1933. El gobierno japonés expulsó a General Motors y Ford en 1939 y echó un cable a Toyota con dinero del banco central (Banco de Japón) en 1949. Hoy en día, los coches japoneses se consideran algo tan "natural" como el salmón escocés o el vino francés, pero hace menos de 50 años la mayoría de la gente, incluidos muchos japoneses, creía que la industria automovilística japonesa simplemente no debía existir.

Medio siglo después de la debacle de Toyota, su marca de lujo, Lexus, se ha convertido en una especie de icono de la globalización, gracias al libro del periodista estadounidense Thomas Friedman *The Lexus and the Olive Tree.* Esta obra debe su título a una epifanía que Friedman tuvo en el "tren bala" Shinkansen durante su viaje a Japón en 1992. Había hecho una visita a una fábrica Lexus, la cual le impresionó en grado sumo. En su tren de regreso de la fábrica de coches en Toyota City hacia Tokio, se encontró con otro artículo en el periódico sobre los problemas en Oriente Medio, donde había trabajado mucho tiempo como corresponsal. Entonces cayó en la cuenta. Comprendió que "medio mundo parecía [...] tener la intención de construir un Lexus mejor, dedicándose a modernizar, racionalizar y privatizar su economía con el fin de prosperar en el sistema de globalización. Y medio mundo –a veces la mitad de un mismo país, a veces la mitad de una misma persona– seguía atrapado en la lucha sobre quién es el dueño de qué olivo".[1]

[1] T. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Anchor Books, 2000, p. 31.

Según Friedman, a menos que encajen en una serie concreta de políticas económicas que denomina "el corsé dorado", los países del mundo del olivo no serán capaces de unirse al mundo del Lexus. Al describir el "corsé dorado", compendia en buena parte la ortodoxia económica neoliberal de nuestro tiempo: para encajar en él, un país debe privatizar las empresas de propiedad estatal, mantener baja la inflación, reducir el tamaño de la burocracia gubernamental, equilibrar el presupuesto (si no tiene superávit), liberalizar el comercio, desregular la inversión extranjera, desregular los mercados de capitales, hacer convertibles las divisas, reducir la corrupción y privatizar las pensiones.[2] Según él, este es el único camino hacia el éxito en la nueva economía global. Su "corsé" es el único equipo adecuado para el duro pero emocionante juego de la globalización. Friedman es categórico: "Desgraciadamente, este corsé dorado es 'de talla única' [...]. No siempre es bonito, suave o cómodo. Pero está ahí y es el único modelo en la percha para esta temporada histórica".[3]

Sin embargo, la verdad es que si el gobierno japonés hubiera seguido a los economistas del libre comercio a principios de la década de 1960, no habría habido Lexus. En el mejor de los casos, ahora Toyota sería un socio minoritario de algún fabricante de coches occidental, o aun peor, habría desaparecido. Lo mismo habría podido decirse de toda la economía japonesa. Si el país se hubiera puesto el corsé dorado de Friedman antes, Japón habría seguido siendo la fuerza industrial de tercera clase que era en los años sesenta, con su nivel de ingresos en pie de igualdad con Chile, Argentina y Sudáfrica,[4] un país cuyo primer ministro fue despachado de un modo insultante como "un vendedor de transistores" por el presidente francés, Charles de Gaulle.[5] En otras palabras, si los japoneses hubieran seguido el consejo de Friedman, ahora no estarían exportando Lexus sino que aún estarían discutiendo sobre quién es el dueño de qué morera (que da de comer a los gusanos de seda).

[2] *Ibid.*, p. 105.
[3] *Idem.*
[4] En 1961, la renta per cápita de Japón era de 402 dólares, en pie de igualdad con las de Chile (377), Argentina (378) y Sudáfrica (396). Estos datos corresponden a C. Kindleberger, *Desarrollo económico*, Madrid, Ediciones del Castillo, 1966.
[5] Esto sucedió cuando el primer ministro japonés, Hayao Ikeda, visitó Francia en 1964. "The Undiplomat", *Time*, 4 de abril de 1969.

La historia oficial de la globalización

Nuestra fábula de Toyota insinúa que hay algo espectacularmente discordante en la crónica de la globalización presentada por Thomas Friedman y sus colegas. Para decirle exactamente qué es, debo contarle lo que llamo la "historia oficial de la globalización" y discutir sus limitaciones.

Según esa historia, la globalización ha evolucionado durante los tres últimos siglos de la siguiente manera.[6] Gran Bretaña adoptó medidas de libre mercado y libre comercio en el siglo XVIII, mucho antes que otros países. A mediados del siglo XIX, la superioridad de tales programas se hizo tan evidente, merced al espectacular éxito económico de Gran Bretaña, que otros países empezaron a liberalizar su comercio y desregular sus economías nacionales. Este orden mundial liberal, perfeccionado hacia 1870 bajo la hegemonía británica, estaba basado en: políticas industriales de *laissez-faire* en el país; barreras bajas a los flujos internacionales de artículos, capital y mano de obra, y estabilidad macroeconómica, a nivel tanto nacional como internacional, garantizada por los principios de dinero sólido (baja inflación) y presupuestos equilibrados. Siguió un período de prosperidad sin precedentes.

Por desgracia, las cosas empezaron a torcerse después de la Primera Guerra Mundial. Respondiendo a la consiguiente inestabilidad de la economía mundial, los países comenzaron a levantar de nuevo, imprudentemente, barreras arancelarias. En 1930, Estados Unidos abandonó el libre comercio y aprobó la tristemente célebre Ley Arancelaria Smoot-Hawley. Naciones como Alemania y Japón abandonaron los programas liberales, levantaron barreras arancelarias altas y crearon carteles, que estaban estrechamente relacionados con su fascismo y agresión externa. El sistema mundial de libre comercio terminó finalmente en 1932, cuando Gran Bretaña, hasta entonces el adalid del libre comercio, sucumbió a

[6] J. Sachs y A. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Bookings Papers on Economic Activity*, Nº 1, 1995, y M. Wolf, *Why Globalisation Works*, New Haven y Londres, Yale University Press, 2004, son algunas de las versiones más ponderadas y mejor documentadas, pero en el fondo erróneas, de esto. J. Bhagwati en *El proteccionismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, y en *A Stream of Windows – Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1998, ofrece una versión menos ponderada pero probablemente más representativa.

la tentación y reintrodujo los aranceles. La contracción e inestabilidad resultantes en la economía mundial, y luego, por último, la Segunda Guerra Mundial, destruyeron los últimos vestigios del primer orden mundial liberal.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la economía global se reorganizó siguiendo una línea más liberal, esta vez bajo la hegemonía estadounidense. En particular, se hicieron algunos progresos importantes en liberalización del comercio entre los países ricos a través de las primeras conversaciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Pero el proteccionismo y la intervención del Estado aún persistían en la mayoría de naciones en vías de desarrollo y, ni que decir tiene, en los países comunistas.

Por suerte, las políticas mezquinas han sido en buena parte abandonadas en todo el mundo desde la década de 1980 después del ascenso del neoliberalismo. A finales de los setenta, los fracasos de la llamada industrialización de sustitución de importaciones (ISI) en países en vías de desarrollo –basada en protección, subvenciones y regularización– habían sido demasiado obvios para pasarlos por alto.* El "milagro" económico en el este de Asia, que ya estaba practicando el libre comercio y dando la bienvenida a la inversión extranjera, fue un aviso para los demás países en vías de desarrollo. Después de la crisis de la deuda del Tercer Mundo en 1982, muchas naciones subdesarrolladas abandonaron el intervencionismo y el proteccionismo y adoptaron el neoliberalismo. La gloria suprema de esa tendencia hacia la integración global fue la caída del comunismo en 1989.

* La idea que impulsa la industrialización de sustitución de importaciones es que un país atrasado empieza a generar productos industriales que antes importaba, "sustituyendo" así productos industriales importados por equivalentes de producción nacional. Esto se consigue haciendo las importaciones artificialmente caras por medio de aranceles y cupos contra importaciones, o subvenciones a productores nacionales. Esta estrategia fue adoptada por muchos países latinoamericanos en la década de 1930. Por entonces, la mayoría de los demás países en vías de desarrollo no estaban en situación de poner en práctica la estrategia ISI, ya que eran colonias o estaban sometidos a "tratados desiguales" que los privaban del derecho de establecer sus propios aranceles (véase más adelante). La estrategia ISI fue adoptada por la mayoría de las demás naciones subdesarrolladas después de conseguir la independencia entre mediados de la década de 1940 y mediados de la de 1960.

Estos cambios de política nacional fueron hechos aún más necesarios por la aceleración sin precedentes en el desarrollo de las tecnologías del transporte y las comunicaciones. Con estos avances, las posibilidades de llegar a acuerdos económicos mutuamente beneficiosos con socios en países lejanos –a través del comercio y la inversión internacionales– aumentaron espectacularmente. Esto ha hecho de la apertura un determinante de la prosperidad de un país aún más crucial que antaño.

Reflejando la integración económica global cada vez más profunda, el sistema de gobierno global se ha reforzado recientemente. Aún más importante, en 1995 el GATT fue asignado a la OMC (Organización Mundial del Comercio), una influyente agencia que impulsa la liberalización no solo en el comercio sino también en otros ámbitos, como la regulación de la inversión extranjera y los derechos sobre la propiedad intelectual. La OMC forma ahora el núcleo del sistema de gobierno económico global, junto con el FMI (Fondo Monetario Internacional) –a cargo del acceso a fondos a corto plazo– y el Banco Mundial –encargado de inversiones a más largo plazo.

El resultado de todos esos cambios, según la historia oficial, es una economía mundial globalizada comparable en su liberalidad y potencial para la prosperidad solo con la "edad de oro" anterior del liberalismo (1870-1913). Renato Ruggiero, el primer director general de la OMC, declaró solemnemente que, como consecuencia de este nuevo orden mundial, ahora tenemos "la capacidad para erradicar la pobreza global en la primera parte del próximo siglo [XXI], una idea utópica hace solo unas décadas, pero hoy en día una posibilidad real".[7]

Esta versión de la historia de la globalización es aceptada por la mayoría. Se supone que debe ser la hoja de ruta para los diseñadores de políticas en el gobierno de sus países hacia la prosperidad. Por desgracia, pinta un cuadro fundamentalmente engañoso, distorsionando nuestra comprensión de cuáles son nuestros orígenes, dónde nos encontramos ahora y hacia dónde podemos estar dirigiéndonos. Veamos cómo.

[7] R. Ruggiero, "Whither the Trade System Next?", en J. Bhagwati y M. Hirsch (eds.), *The Uruguay Round and Beyond – Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1998, p. 131.

La verdadera historia de la globalización

El 30 de junio de 1997, Hong Kong fue devuelto oficialmente a China por su último gobernador británico, Christopher Patten. Muchos comentaristas británicos se inquietaron por el destino de la democracia de Hong Kong bajo el Partido Comunista Chino, si bien no se habían autorizado unas elecciones democráticas en la región hasta 1994, 152 años después del comienzo del dominio británico y solo tres años antes de la devolución prevista. Pero, para empezar, no parece que nadie recuerde cómo Hong Kong llegó a ser una posesión británica.

Hong Kong se convirtió en colonia británica después del tratado de Nankín de 1842, la consecuencia de la Guerra del Opio. Fue un episodio particularmente vergonzante, incluso para los valores del imperialismo decimonónico. El creciente gusto británico al té había provocado un enorme déficit comercial con China. En un intento desesperado por tapar el agujero, Gran Bretaña empezó a exportar opio producido en la India a China. No se podía permitir que el mero detalle de que la venta de opio fuese ilegal en China obstaculizara la noble causa de cuadrar las cuentas. Cuando un funcionario chino aprehendió una carga ilegal de opio en 1841, el gobernador británico lo utilizó como pretexto para solventar el problema de una vez por todas declarando la guerra. China fue duramente derrotada en el conflicto y obligada a firmar el tratado de Nankín, por el que "arrendaba" Hong Kong a Gran Bretaña y renunciaba a su derecho a imponer sus propios aranceles.

Ahí estaba: el autoproclamado líder del mundo "liberal" declarando la guerra a otra nación porque esta se interponía en su comercio ilegal de narcóticos. La verdad es que la libre circulación de artículos, personas y dinero que tuvo lugar bajo la hegemonía británica entre 1870 y 1913 –el primer episodio de globalización– fue posible, en gran parte, por el poder militar más que por fuerzas del mercado. Aparte de la propia Gran Bretaña, los practicantes del libre comercio durante ese período eran básicamente países más débiles que se habían visto obligados, más que por voluntad propia, a adoptarlo como consecuencia del dominio colonial o "tratados desiguales" (como el de Nankín) que, entre otras cosas, los privaban del derecho a establecer

aranceles y les imponían tarifas fijas bajas (3-5%) determinadas desde el exterior.[8]

Pese a su papel clave en la promoción del "libre" comercio a finales del siglo XIX y principios del XX, el colonialismo y los tratados desiguales apenas reciben mención alguna en la multitud de libros proglobalización.[9] Aun cuando se tratan explícitamente, su papel se considera positivo en conjunto. Por ejemplo, en su aclamado libro *El imperio británico: cómo Gran Bretaña forjó el orden mundial,* el historiador británico Niall Ferguson apunta honestamente muchas de las fechorías del imperio británico, entre ellas la guerra del Opio, pero sostiene que el imperio fue globalmente una buena cosa: podría decirse que fue la manera más barata posible de garantizar el libre comercio, que beneficia a todo el mundo.[10] No obstante, a los países sometidos al dominio colonial y a tratados desiguales les fue muy mal. Entre 1870 y 1913, la renta per cápita en Asia (excluyendo Japón) creció 0,4% anual, mientras que la de África lo hizo 0,6%

[8] Gran Bretaña utilizó primero tratados desiguales en América Latina, empezando por Brasil en 1810, cuando los países de aquel continente alcanzaron la independencia política. Comenzando por el tratado de Nankín, China se vio obligada a firmar una serie de tratados desiguales durante las dos décadas siguientes. Estos redundaron finalmente en una pérdida absoluta de autonomía arancelaria y, de un modo muy simbólico, un británico fue el jefe de aduanas durante 55 años, de 1863 a 1908. A partir de 1824, Tailandia (entonces Siam) suscribió varios tratados desiguales, que culminaron con el más exhaustivo de 1855. Persia firmó tratados desiguales en 1836 y 1857, y el imperio otomano, en 1838 y 1861. Japón perdió su autonomía arancelaria después de una serie de tratados desiguales suscritos tras su apertura en 1853, pero eso no le impidió forzar un tratado desigual con Corea en 1876. Los países latinoamericanos más grandes pudieron recuperar la autonomía tarifaria en la década de 1880, antes de que Japón lo hiciera en 1911. Muchos otros la recobraron solo después de la Primera Guerra Mundial, pero Turquía tuvo que esperar para tener autonomía arancelaria hasta 1923 y China hasta 1929. Véase H.-J. Chang, *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2002, pp. 53-54 [versión en castellano: *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004].

[9] Por ejemplo, en su controvertido estudio *In Praise of Empires,* el economista de origen británico-americano Deepak Lal nunca menciona el papel del colonialismo y los tratados desiguales en la propagación del libre comercio. Véase D. Lal, *In Praise of Empires – Globalisation and Order*, Nueva York y Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.

[10] Véase N. Ferguson, *El imperio británico: cómo Gran Bretaña forjó el orden mundial*, Barcelona, Editorial Debate, 2005.

anual.[11] Las cifras correspondientes fueron del 1,3% anual para Europa y del 1,3% para Estados Unidos.[12] Resulta particularmente interesante observar que los países latinoamericanos, que a la sazón habían recuperado la autonomía arancelaria y ostentaban algunos de los aranceles más altos del mundo, crecieron tan rápido como Estados Unidos durante ese período.[13]

Al mismo tiempo que imponían el libre comercio a naciones más débiles a través del colonialismo y los tratados desiguales, los países ricos mantenían aranceles altos, especialmente aranceles industriales, para sí, como veremos más detalladamente en el siguiente capítulo. Para empezar, Gran Bretaña, la supuesta patria del libre comercio, fue uno de los países más proteccionistas hasta que se convirtió al libre comercio a mediados del siglo XIX. Hubo un breve período durante las décadas de 1860 y 1870 en que existió

[11] Después de alcanzar la independencia, el crecimiento se aceleró notablemente en los países subdesarrollados asiáticos. En las 13 naciones asiáticas (Bangladés, Birmania, China, Corea, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y Taiwán) de las que se dispone de datos, los índices de crecimiento de la renta per cápita aumentaron después de la descolonización. El aumento del ritmo de crecimiento entre la época colonial (1913-1950) y el período poscolonial (1950-1999) osciló entre 1,1 puntos porcentuales (Bangladés: de -0,2% a 0,9%) y 6,4 puntos (Corea: de -0,4% a 6,0%). En África, el índice de crecimiento de la renta per cápita fue del 0,6% durante el período colonial (1820-1950). En las décadas de 1960 y 1970, cuando la mayoría de los países del continente negro se volvieron independientes, los índices de crecimiento aumentaron el 2% para las naciones con ingresos medios. Incluso los países más pobres, a los que generalmente les costaba trabajo crecer, lo hacían al 1%, el doble del ritmo del período colonial. H.-J. Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs – How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future*, Ginebra, Oxfam, y Oxford, South Centre, 2005, descargable en <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>, tablas 5 y 7.

[12] Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, París, OCDE, 2003, tabla 8b.

[13] Los aranceles medios en América Latina eran de entre el 17% (México, 1870-1899) y el 47% (Colombia, 1900-1913). Véase la tabla 4 en M. Clemens y J. Williamson, "Closed Jaguar, Open Dragon: Comparing Tariffs in Latin America and Asia before World War II", documento de trabajo del NBER, N° 9041, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2002. Entre 1820 y 1870, cuando estuvieron sujetos a tratados desiguales, la renta per cápita en los países latinoamericanos se mantuvo estable (índice de crecimiento de -0,03% anual). El ritmo de crecimiento de la renta per cápita anual en América Latina aumentó el 1,8% durante 1870-1913, cuando la mayoría de naciones de la región adquirieron la autonomía arancelaria, pero ni siquiera eso puede compararse con el índice de crecimiento de la renta per cápita del 3,1% que el continente alcanzó durante las décadas de 1960 y 1970. Estas cifras del crecimiento de la renta corresponden a Maddison, 2003, tabla 8b.

algo parecido al libre comercio en Europa, sobre todo con aranceles cero en Gran Bretaña. Sin embargo, resultó algo efímero. A partir de la década de 1880, la mayoría de países europeos volvieron a levantar barreras protectoras, en parte para proteger a sus agricultores de los alimentos baratos importados del Nuevo Mundo y en parte para promocionar sus emergentes industrias "pesada y química", como acero, productos químicos y maquinaria.[14] Finalmente, incluso Gran Bretaña, como ya he señalado, el arquitecto principal de la primera ola de globalización, abandonó el libre comercio y reintrodujo los aranceles en 1932. La historia oficial describe este acontecimiento diciendo que Gran Bretaña "sucumbió a la tentación" del proteccionismo. Pero, como de costumbre, deja de mencionar que esto fue debido al declive de la supremacía económica británica, que a su vez era consecuencia del éxito del proteccionismo por parte de países competidores, especialmente Estados Unidos, al desarrollar sus nuevas industrias.

Así, la historia de la primera globalización a finales del siglo XIX y principios del XX se ha reescrito hoy en día para ajustarla a la ortodoxia neoliberal actual. La importancia de la historia del proteccionismo en las naciones ricas de hoy está sumamente minimizada, mientras que el origen imperialista del alto grado de integración global por parte de los países en vías de desarrollo actuales apenas se menciona. También el telón que cae sobre este episodio –es decir, el abandono del libre comercio por parte de Gran Bretaña– se presenta de un modo parcial. Rara vez se menciona que lo que en realidad hizo que Gran Bretaña renunciara al libre comercio fue precisamente el uso eficaz del proteccionismo por parte de sus competidores.

¿Neoliberales frente a neoidiotas?

En la historia oficial de la globalización, el primer período posterior a la Segunda Guerra Mundial se describe como una época de globalización incompleta. Si bien se dice que hubo un aumento

[14] Por ejemplo, entre 1875 y 1913, los índices tarifarios medios sobre productos manufacturados aumentaron del 3-5% al 20% en Suecia, del 4-6% al 13% en Alemania, del 8-10% al 18% en Italia y del 10-12% al 20% en Francia. Véase H.-J. Chang, 2002, p. 17, tabla 2.1.

considerable de integración entre los países ricos, lo cual aceleró su crecimiento, la mayoría de naciones en vías de desarrollo se negaron a participar de lleno en la economía global hasta la década de 1980, quedándose fuera del progreso económico.

Este relato tergiversa el proceso de globalización entre los países ricos durante ese período. Estas naciones bajaron considerablemente sus barreras arancelarias entre las décadas de 1950 y 1970. Pero en ese espacio de tiempo, también usaron muchas otras medidas nacionalistas para fomentar su propio desarrollo económico: subvenciones (especialmente para investigación y desarrollo, o I+D), empresas de propiedad estatal, dirección gubernamental de créditos bancarios, controles de capital, etc. Cuando comenzaron a aplicar programas neoliberales, su crecimiento se frenó. En los años sesenta y setenta, la renta per cápita en los países ricos aumentó el 3,2% anual, pero su índice de crecimiento cayó sustancialmente al 2,1% en las dos décadas siguientes.[15]

Pero más engañosa es la descripción de las experiencias de los países en vías de desarrollo. El período de posguerra es descrito por los historiadores oficiales de la globalización como una época de desastres económicos en esas naciones. Arguyen que esto se debió a que esos países creyeron en teorías económicas "erróneas" que los llevaron a pensar que podían desafiar la lógica del mercado. Como consecuencia, suprimieron actividades para las que estaban bien capacitados (agricultura, extracción minera y fabricación con mucha mano de obra) y fomentaron proyectos "de elefante blanco" que les hacían sentirse orgullosos pero eran disparates económicos, cuyo ejemplo más notable es el de la producción fuertemente subvencionada de aviones a reacción en Indonesia.

El derecho a la "protección asimétrica" que las naciones en vías de desarrollo obtuvieron en 1964 en el marco del GATT se describe como "la cuerda proverbial en la que colgar la economía propia", en un conocido artículo de Jeffrey Sachs y Andrew Warner.[16] Gustavo Franco, ex presidente del banco central de Brasil

[15] Chang, 2005, p. 63, tablas 9 y 10.

[16] Sachs y Warner, 1995, p. 17. La cita completa de los fragmentos pertinentes: "El pesimismo exportador se combinó con la idea del gran impulso para generar la muy influyente opinión de que el comercio abierto condenaría a los países en vías de desarrollo a una sumisión duradera en el sistema internacional como exportadores de materias primas e importadores de artículos manufacturados. La Comisión

(1997-1999), hizo el mismo comentario de un modo más sucinto, aunque también más grosero, cuando afirmó que el objetivo de su programa era "deshacer cuarenta años de estupidez" y que la única opción pasaba por "ser neoliberal o neoidiota".[17]

El problema de esta interpretación es que los "malos tiempos del pasado" en los países en vías de desarrollo no fueron tan malos. Durante las décadas de 1960 y 1970, cuando emprendían las políticas "erróneas" de proteccionismo e intervención estatal, la renta per cápita en esos países creció el 3,0% anual.[18] Como mi estimado colega el profesor Ajit Singh señaló en una ocasión, ese fue el período de la "Revolución industrial en el Tercer Mundo".[19] Este ritmo de crecimiento es una mejora enorme con respecto al que alcanzaron bajo el libre comercio durante la "era del imperialismo" (véase más arriba) y es favorable en comparación con el 1-1,5% obtenido por los países ricos durante la Revolución industrial del siglo XIX. También sigue siendo el mejor que han conocido jamás. Desde la década de 1980, después de que aplicaran políticas neoliberales, crecieron solo a la mitad del ritmo registrado en los años sesenta y setenta (1,7%). El crecimiento se frenó también en las naciones ricas, pero la ralentización fue menos acusada (del

Económica de Latinoamérica [sic] (ECLA) y otros argumentaron que la ventaja comparativa estaba determinada por consideraciones a corto plazo que impedirían a las naciones exportadoras de materias primas llegar a construir una base industrial. La protección de industrias incipientes era, pues, vital si los países subdesarrollados querían huir de su dependencia excesiva de la producción de materias primas. Esas ideas se difundieron dentro del sistema de las Naciones Unidas (hasta las oficinas regionales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas) y fueron adoptadas en gran medida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En 1964 encontraron la sanción jurídica internacional en una nueva parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que estipulaba que los países en vías de desarrollo debían disfrutar del derecho a políticas comerciales asimétricas. Mientras que los países desarrollados debían abrir sus mercados, las naciones subdesarrolladas podían seguir protegiendo los suyos. Desde luego, ese 'derecho' era la cuerda proverbial en la que colgar la economía propia".

[17] Según una entrevista publicada en la revista *Veja*, del 15 de noviembre de 1996, traducida y citada por G. Palma, "The Latin American Economies During the Second Half of the Twentieth Century – from the Age of ISI to the Age of the End of History", en H.-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press, 2003, p. 149, notas finales 15 y 16.

[18] Chang, 2002, p. 132, tabla 4.2.

[19] A. Singh, "The State of Industry in the Third World in the 1980s: Analytical and Policy Issues", documento de trabajo, N° 137, abril de 1990, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University, 1990.

3,2% al 2,1%), entre otras razones porque no introdujeron políticas neoliberales en la medida en que lo hicieron los países en desarrollo. El índice de crecimiento medio de las naciones subdesarrolladas en este período sería aún más bajo si excluyéramos China y la India. Estos dos países, que contaban con el 12% de los ingresos totales de las naciones en vías de desarrollo en 1980 y el 30% en 2000, se han negado hasta ahora a ponerse el "corsé dorado" de Thomas Friedman.[20]

La pérdida de crecimiento ha sido particularmente apreciable en América Latina y África, donde se pusieron en práctica programas neoliberales más a fondo que en Asia. En las décadas de 1960 y 1970, la renta per cápita en América Latina crecía a razón del 3,1% anual, ligeramente más rápido que la media de los países en desarrollo. Brasil, especialmente, crecía casi tan deprisa como las economías "milagro" del este de Asia. Sin embargo, a partir de los años ochenta, cuando el continente adoptó el neoliberalismo, América Latina ha estado creciendo a menos de un tercio del ritmo de los "malos tiempos del pasado". Aunque descartemos los ochenta como una década de ajuste y la saquemos de la ecuación, la renta per cápita en la región durante los noventa creció a básicamente la mitad del ritmo de los "malos tiempos" (3,1% frente a 1,7%). Entre 2000 y 2005, a la región le ha ido aún peor: prácticamente se ha estancado, con un crecimiento de la renta per cápita de solo el 0,6% anual.[21] En cuanto a África, sus ingresos per cápita crecieron relativamente despacio incluso en las décadas de 1960 y 1970 (1-2% anual). Pero desde los años ochenta, el continente negro ha experimentado un *descenso* del nivel de vida. Este dato supone una dura crítica de la ortodoxia neoliberal, porque la mayoría de las economías de África han sido prácticamente dirigidas por el FMI y el Banco Mundial durante el último cuarto de siglo.

El pobre balance de crecimiento de la globalización neoliberal desde la década de 1980 resulta particularmente penoso. Acelerar

[20] Las cifras de 1980 y 2000 se han calculado, respectivamente, a partir del número de 1997 (tabla 12) y del número de 2002 (tabla 1) del Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial*, Nueva York, Oxford University Press.

[21] M. Weisbrot, D. Baker y D. Rosnick, "The Scorecard on Development: 25 Years of Diminished Progress", Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research, septiembre de 2005, descargable de <http://www.cepr.net/publications/development_2005_09.pdf>.

el crecimiento –en caso necesario al precio de aumentar la desigualdad y posiblemente cierto incremento de la pobreza– era el objetivo declarado de la reforma neoliberal. Nos han dicho reiteradamente que primero tenemos que "crear más riqueza" antes de poder distribuirla de un modo más extenso y que el neoliberalismo era la manera de hacer eso. Como consecuencia de las políticas neoliberales, la desigualdad en las rentas ha aumentado en la mayoría de países como estaba previsto, pero el crecimiento se ha frenado de hecho considerablemente.[22]

Además, la inestabilidad económica se ha incrementado notablemente durante el período de predominio neoliberal. El mundo, especialmente el subdesarrollado, ha conocido crisis financieras más frecuentes y a mayor escala desde la década de 1980. Dicho de otro modo, la globalización neoliberal no ha cumplido lo prometido en todos los frentes de la vida económica: crecimiento, igualdad y estabilidad. A pesar de ello, no dejan de decirnos cómo la globalización neoliberal ha aportado unas ventajas sin precedentes.

La tergiversación de los hechos en la historia oficial de la globalización se pone de manifiesto también a nivel de país. Contrariamente a lo que la ortodoxia quería hacernos creer, prácticamente todos los países en vías de desarrollo prósperos desde la Segunda Guerra Mundial tuvieron éxito en un principio mediante políticas nacionalistas, utilizando protección, subvenciones y otras formas de intervención del gobierno.

Ya he hablado del caso de mi Corea natal con cierto detalle en el prólogo, pero otras economías "milagro" del este asiático han tenido éxito también mediante un enfoque estratégico de integración a la economía global. Taiwán empleó una estrategia que es muy parecida a la de Corea, aunque utilizó en mayor medida empresas

[22] Algunos comentaristas sostienen que el reciente avance en la globalización ha hecho el mundo más igual. Esta consecuencia es muy discutida, pero, aunque sea cierta, ha ocurrido, hablando en plata, porque muchos chinos se han vuelto ricos, no porque la distribución de la riqueza se haya igualado más dentro de los países. Pasara lo que pasara con la desigualdad "global", pocos discuten que la desigualdad de ingresos ha aumentado en la mayoría de naciones, entre ellas la propia China, durante los últimos 20-25 años. Sobre este debate, véanse A. Cornia, "Globalisation and the Distribution of Income between and within Countries", en H.-J. Chang, *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press, 2003, y B. Milanovic, *La era de las desigualdades: dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid, Editorial Sistema, 2006.

de propiedad estatal al mismo tiempo que era algo más receptivo a los inversores extranjeros que Corea. Singapur ha tenido libre comercio y ha confiado muchísimo en la inversión extranjera pero, aun así, no se ajusta en otros aspectos al ideal neoliberal. Si bien dio la bienvenida a los inversores foráneos, utilizó subvenciones considerables con el fin de atraer corporaciones transnacionales en sectores que consideraba estratégicos, sobre todo en forma de inversión del gobierno en infraestructura y educación dirigida a industrias concretas. Además, tiene uno de los sectores empresariales de propiedad estatal más grandes del mundo, incluido el Consejo de la Vivienda y el Desarrollo, que suministra el 85% de todas las viviendas (casi todo el terreno es propiedad del gobierno).

Hong Kong es la excepción que confirma la regla. Se hizo rico pese a tener libre comercio y una política industrial de *laissez-faire*. Pero nunca fue un Estado independiente (ni siquiera una ciudad-estado como Singapur), sino una ciudad con una entidad mayor. Hasta 1997, fue una colonia británica usada como plataforma para los intereses comerciales y financieros de Gran Bretaña en Asia. Hoy en día es el centro financiero de la economía china. Estas circunstancias hicieron menos necesario para Hong Kong contar con una base industrial independiente, pero, aun así, generaba dos veces la producción industrial per cápita de Corea hasta mediados de la década de 1980, cuando se inició su plena absorción en China. Pero ni siquiera Hong Kong era una economía de libre mercado completa. Aún más importante, todo el terreno era propiedad del gobierno con el fin de controlar la situación de la vivienda.

Los casos más recientes de éxito económico de China, y cada vez más la India, son también ejemplos que ilustran la importancia de la estrategia, en lugar de una integración sin condiciones en la economía global basada en un enfoque nacionalista. Como Estados Unidos a mediados del siglo XIX, o de Japón y Corea a mitad del XX, China empleó aranceles altos para construir su base industrial. Hasta la década de 1990, el arancel medio de China superaba el 30%. Hay que reconocer que ha estado más abierta a la inversión extranjera de como lo estuvieron Japón o Corea. Pero también impuso límites a la propiedad extranjera y requisitos de contenido local (los requisitos de que las empresas foráneas compren por lo menos una determinada parte de sus suministros a proveedores locales).

El reciente éxito económico de la India suele ser atribuido por los proglobalizadores a su liberalización comercial y financiera a principios de la década de 1990. Sin embargo, como revela algún estudio reciente, la aceleración del crecimiento de la India comenzó en realidad en los años ochenta, rebatiendo así la simple teoría de que "una mayor apertura acelera el crecimiento".[23] Además, incluso después de la liberalización comercial de principios de los noventa los aranceles industriales medios de la India superaban el 30% (y son ahora del 25%). El proteccionismo de la India anterior a la década de 1990 fue sin duda exagerado en algunos sectores. Pero esto no equivale a decir que el país hubiese tenido todavía más éxito de haber adoptado el libre comercio al obtener la independencia en 1947. La India ha impuesto también severas limitaciones a la inversión extranjera directa: restricciones de entrada, de propiedad y diversos requisitos de funcionamiento (por ejemplo, requisitos de contenido local).

El único país que parece haber prosperado en el período de globalización de posguerra usando la estrategia neoliberal es Chile. De hecho, Chile adoptó esa estrategia antes que nadie, Estados Unidos y Gran Bretaña incluidos, después del golpe de Estado del general Augusto Pinochet en 1973. Desde entonces, el país se ha desarrollado bastante bien, aunque no tan rápido como las economías "milagro" del este de Asia.[24] Y Chile ha sido citado constantemente como un caso de éxito neoliberal. El buen rendimiento de su crecimiento es innegable. Pero incluso el caso chileno es más complejo de lo que la ortodoxia da a entender.

El primer experimento de Chile con el neoliberalismo, dirigido por los llamados Chicago Boys (un grupo de economistas chilenos formados en la Universidad de Chicago, uno de los centros de la economía neoliberal), fue un desastre. Desembocó en un terrible crac financiero en 1982, que hubo que resolver nacionalizando

[23] Por ejemplo, véase D. Rodrik y A. Subramaniam, "From 'Hindu Growth' to Growth Acceleration: The Mystery of Indian Growth Transition", Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, marzo de 2004, mimeo. Descargable de <http: //ksghome.harvard.edu/~drodrik/IndiapaperdraftMarch2.pdf>.

[24] El índice de crecimiento per cápita anual del PIB entre 1975 y 2003 fue del 4% en Chile, 4,9% en Singapur y 6,1% en Corea. Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005,* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo Mundi-Prensa, 2005.

todo el sector de la banca. Merced a esta crisis, el país no recuperó el nivel de rentas anterior a Pinochet hasta finales de la década de 1980.[25] En el momento que el neoliberalismo de Chile se volvió más pragmático después del crac fue cuando el país empezó a ir bien. Por ejemplo, el gobierno proporcionó a los exportadores mucha ayuda en comercialización en el extranjero e I+D.[26] También usó controles de capital en los años noventa para reducir con éxito la entrada de fondos especulativos a corto plazo, aunque su reciente acuerdo de libre comercio con Estados Unidos le ha obligado a prometer no volver a emplearlos. Aún más importante, existen muchas dudas acerca de la sostenibilidad del crecimiento de Chile. Durante las tres últimas décadas, el país ha perdido numerosas industrias manufactureras y se ha vuelto excesivamente dependiente de las exportaciones basadas en recursos naturales. Adoleciendo de la falta de competencias tecnológicas para pasar a actividades de mayor productividad, Chile afronta un límite evidente al nivel de prosperidad que puede alcanzar a largo plazo.

En resumen, la verdad de la globalización posterior a 1945 es casi lo opuesto a la historia oficial. Durante el período de globalización controlada sustentada por políticas nacionalistas entre los años cincuenta y setenta, la economía mundial, sobre todo en el mundo en vías de desarrollo, crecía más deprisa, era más estable y tenía una distribución de las rentas más equitativa que durante las últimas dos décadas y media de globalización neoliberal rápida y descontrolada. No obstante, ese período es representado en la historia oficial como una época de auténtico desastre de las políticas

[25] La renta per cápita de Chile (en dólares de 1990, como todas las cifras siguientes) era de 5.293 dólares en 1970, cuando Salvador Allende, el presidente de izquierdas que fue posteriormente derrocado por Pinochet, llegó al poder. Pese a la mala prensa que Allende ha estado recibiendo en la historia oficial del capitalismo, la renta per cápita en Chile aumentó mucho durante su presidencia: fue de 5.663 dólares en 1971 y de 5.492 en 1972. Después del golpe de Estado, la renta per cápita de Chile disminuyó, hasta tocar fondo en 4.323 dólares en 1975. A partir de 1976 comenzó a subir de nuevo y alcanzó un máximo de 5.956 dólares en 1981, básicamente gracias a la burbuja financiera. Tras el crac financiero, volvió a bajar a 4.898 dólares en 1983 y no recuperó el nivel anterior al golpe de Estado hasta 1987, en 5.590 dólares. Estos datos corresponden a Maddison, 2003, tabla 4c.

[26] Public Citizen's Global Trade Watch, "The Uses of Chile: How Politics Trumped Truth in the Neo-liberal Revision of Chile's Development", proposición para el debate, septiembre de 2006. Descargable en <http://www.citizen.org/documents/chilealternatives.pdf>.

nacionalistas, especialmente en países en vías de desarrollo. Esta tergiversación de los hechos históricos se está difundiendo con el fin de ocultar el fracaso de los programas neoliberales.

¿Quién dirige la economía mundial?

La mayor parte de lo que ocurre en la economía mundial está determinada por los países ricos, sin siquiera pretenderlo. Ostentan el 80% de la producción mundial, llevan a cabo el 70% del comercio internacional y efectúan entre el 70% y el 90% (dependiendo del año) de todas las inversiones extranjeras directas.[27] Esto significa que sus políticas nacionales pueden influir muchísimo en la economía mundial.

Pero más importante que su peso es el interés de los países ricos por utilizar ese peso en el trazado de las reglas de la economía mundial. Por ejemplo, las naciones desarrolladas inducen a las más pobres a adoptar políticas concretas imponiéndolas como condición para su ayuda extranjera u ofreciéndoles acuerdos comerciales preferentes a cambio de "buen comportamiento" (adopción de medidas neoliberales). Incluso más importantes a la hora de trazar opciones para los países subdesarrollados son, sin embargo, lo que yo llamo la "Impía Trinidad" de organizaciones multilaterales, a saber, el FMI, el Banco Mundial y la OMC (Organización Mundial del Comercio). Si bien no son títeres de los países ricos, la Impía Trinidad está básicamente controlada por estos, por lo que conciben y ponen en práctica políticas de mal samaritano que esos países quieren.

El FMI y el Banco Mundial se fundaron en un principio en una conferencia entre las fuerzas aliadas (fundamentalmente Estados Unidos y Gran Bretaña), que ideó la forma de gobierno económico internacional de posguerra. Esta reunión tuvo lugar en el complejo de Bretton Woods, en New Hampshire, por lo que esas agencias son a veces denominadas colectivamente las Instituciones de Bretton

[27] La cifra de producción es del Banco Mundial, 2006. La cifra de comercio es de la OMT, World Trade 2004, "Prospects for 2005: Developing countries' goods trade surges to 50-year peak" (comunicado de prensa), publicado el 14 de abril de 2005. Las cifras de IED proceden de varios números de la UNCTAD, *Informe sobre inversión mundial*.

Woods (IBW). El FMI se fundó para prestar dinero a países en crisis de balanza de pagos para que pudieran reducir sus déficit sin necesidad de recurrir a la deflación. El Banco Mundial se creó para ayudar en la reconstrucción de países devastados por la guerra en Europa y en el desarrollo económico de las sociedades poscoloniales que estaban a punto de aparecer, de ahí que reciba el nombre oficial de Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. En teoría esto debía hacerse financiando proyectos de desarrollo de infraestructuras (por ejemplo, carreteras, puentes, presas).

Después de la crisis de la deuda del Tercer Mundo de 1982, las funciones tanto del FMI como del Banco Mundial cambiaron drásticamente. Comenzaron a ejercer una influencia política mucho más intensa sobre los países en vías de desarrollo a través de su operación conjunta de los llamados programas de ajuste estructural (PAE). Estos programas abarcaban un espectro de políticas mucho más amplio del que se había encargado en un principio a las Instituciones de Bretton Woods. Ahora las IBW se implicaron de lleno en prácticamente todas las áreas de la política económica en el mundo subdesarrollado. Se extendieron por ámbitos como presupuestos del gobierno, regulación industrial, fijación de precios agrícolas, regulación del mercado laboral, privatización, etc. En la década de 1990, se dio un paso más en esta "expansión lenta de roles" cuando empezaron a vincular las llamadas condicionales relacionadas con la gobernanza a sus préstamos. Entre ellas se incluía la intervención en áreas hasta entonces inconcebibles, como democracia, descentralización del gobierno, independencia del banco central y gobernanza corporativa.

Esta expansión lenta de roles plantea un problema serio. El Banco Mundial y el FMI empezaron con mandatos bastante limitados. Posteriormente, afirmaron que tenían que intervenir en nuevas esferas fuera de sus mandatos originales, por cuanto también ellos afectaban al rendimiento económico, donde un fallo ha llevado a algunos países a pedirles prestado dinero. Pero, a la luz de este razonamiento, no hay ningún ámbito de nuestra vida en el que las IBW no puedan intervenir. Todo lo que sucede en un país tiene repercusiones en su rendimiento económico. Según esta lógica, el FMI y el Banco Mundial deberían poder imponer condiciones sobre todo, desde decisiones de fertilidad, pasando por la integración étnica y la igualdad de género, hasta los valores culturales.

No me malinterprete. No soy de esas personas que están en contra de las condiciones de préstamo por principio. Es razonable que el prestamista ponga condiciones. Pero estas deberían limitarse solo a aquellos aspectos que guardan más relación con la devolución del préstamo. De otro modo, el prestamista puede inmiscuirse en todos los ámbitos de la vida del prestatario.

Supongamos que soy un pequeño empresario y trato de pedir prestado dinero a mi banco para ampliar mi fábrica. Sería normal que el director de mi banco impusiera una condición unilateral sobre el modo en que voy a restituir el préstamo. Incluso podría ser razonable que impusiera condiciones sobre el tipo de materiales de construcción que puedo utilizar y el tipo de maquinaria que puedo comprar al ampliar mi negocio. Pero si vincula la condición de que reduzca mi consumo de alimentos grasos sobre la base (no del todo irrelevante) de que una dieta rica en grasas limita mi capacidad para devolver el préstamo perjudicando mi salud, se me antojaría algo estúpidamente indiscreto. Por supuesto, si estoy muy desesperado, puedo tragarme mi orgullo y aceptar incluso esta condición poco razonable. Pero si impone además la condición de que pase menos de una hora diaria en casa (sobre la base de que dedicar menos tiempo a la familia aumentará mi disponibilidad de tiempo para hacer negocio y por lo tanto reducirá la posibilidad de un incumplimiento de pago del préstamo), seguramente le propinaré un puñetazo en la cara y saldré del banco hecho una furia. No es que mi dieta y mi vida familiar no tengan nada que ver con mi capacidad para dirigir mi negocio. Tal y como razona el director de mi banco, sí tienen que ver. Pero la cuestión es que su pertinencia es indirecta e insignificante.

Al principio, el FMI sólo imponía condiciones estrechamente relacionadas con la gestión por parte del país prestatario de su balanza de pagos, como la devaluación monetaria. Pero luego empezó a poner condiciones sobre los presupuestos del gobierno alegando que los déficit presupuestarios son una causa clave de problemas de balanza de pagos. Esto llevó a la imposición de condiciones como la privatización de empresas de propiedad estatal, porque se arguyó que las pérdidas ocasionadas por tales compañías eran una importante fuente de déficit presupuestarios en muchas naciones n vías de desarrollo. En cuanto comenzó esta extensión de lógica, ya no se detuvo. Puesto que todo está relacionado con todo lo de-

más, cualquier cosa podía ser una condición. En 1997, en Corea, por ejemplo, el FMI dictó condiciones sobre la cantidad de deuda que las empresas del sector privado podían tener, por el motivo de que el endeudamiento excesivo de esas compañías era la causa principal de la crisis financiera de Corea.

Y por si todo esto fuera poco, las naciones ricas malas samaritanas suelen exigir, como condición para su contribución financiera a los paquetes del FMI, que el país prestatario sea obligado a adoptar políticas que tienen poco que ver con arreglar su economía pero que sirven los intereses de los países ricos que prestan el dinero. Por ejemplo, al ver el acuerdo de 1997 que Corea suscribió con el FMI, un observador indignado comentó: "Varios puntos del plan del FMI son repeticiones de las políticas que Japón y Estados Unidos han tratado de hacer adoptar a Corea desde hace tiempo. Entre ellos figuran acelerar las [...] reducciones de barreras arancelarias a productos japoneses concretos y abrir los mercados de capitales para que los inversores extranjeros puedan tener la propiedad mayoritaria de empresas coreanas, meterse en adquisiciones hostiles [...] y ampliar la participación directa en banca y otros servicios financieros. Aunque la mayor competencia de importaciones manufactureras y más propiedad extranjera podrían [...] ayudar a la economía coreana, los coreanos y otros lo consideraron [...] como un abuso de poder del FMI forzar a Corea en una época de debilidad a aceptar políticas comerciales y de inversión que había rechazado anteriormente".[28] Quien dijo esto no era un anarquista anticapitalista sino Martin Feldstein, el economista conservador de Harvard que fue el principal asesor económico de Ronald Reagan en la década de 1980.

La expansión lenta de roles del FMI-Banco Mundial, combinada con el abuso de condiciones por parte de las naciones malas samaritanas, es particularmente inaceptable cuando los programas de las Instituciones de Bretton Woods han generado un crecimiento más lento, una distribución de ingresos más desigual y una mayor inestabilidad económica en la mayoría de países en vías de desarrollo, tal como he señalado más al comienzo de este capítulo.

[28] M. Feldstein, "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 2, marzo/abril de 1998.

Pero ¿cómo es posible que el FMI y el Banco Mundial insistan tanto en aplicar las políticas inadecuadas que tan malos resultados generan? Esto se debe a que su estructura de gobierno los predispone seriamente a favor de los intereses de los países ricos. Sus decisiones se toman básicamente en función del capital social en acciones que posee un país (dicho de otro modo, tienen un sistema de un dólar, un voto). Esto supone que las naciones ricas, que controlan colectivamente el 60% de las acciones con derecho a voto, ejercen un control absoluto sobre sus políticas, mientras que Estados Unidos tiene de hecho derecho a veto con respecto a las decisiones en las 18 áreas más importantes.[29]

Una consecuencia de esta estructura de gobierno es que el Banco Mundial y el FMI han impuesto a los países en vías de desarrollo paquetes de medidas estándar que son considerados universalmente válidos por los países ricos, en lugar de políticas que se diseñan cuidadosamente para cada nación subdesarrollada concreta, generando así, de manera previsible, malos resultados. Otra consecuencia es que, aunque sus medidas puedan ser adecuadas, a menudo han fracasado porque los locales se resisten a ellas al serles impuestas desde fuera.

Respondiendo a las crecientes críticas, el Banco Mundial y el FMI han reaccionado recientemente de varias maneras. Por un lado, se han dado algunos pasos de fachada. Así, el FMI llama ahora al Programa de Ajuste Estructural el Programa de Reducción de la Pobreza y Crecimiento, con el fin de demostrar que se preocupa por los problemas de la pobreza, aunque el contenido de ese programa apenas ha cambiado con respecto al anterior. Por otro lado, se han hecho auténticos esfuerzos por abrir diálogos con un electorado más amplio, especialmente el compromiso del Banco Mundial con ONG (organizaciones no gubernamentales). Pero las repercusiones

[29] Las decisiones en los 18 campos más importantes en el FMI requieren una mayoría del 85%. Estados Unidos posee una parte del 17,35%. Por lo tanto, puede vetar unilateralmente cualquier propuesta que no le agrade. Por lo menos tres de los cuatro partícipes principales siguientes son necesarios para bloquear una propuesta (Japón con el 6,22%; Alemania con el 6,08%; Gran Bretaña o Francia con el 5,02% cada uno). Hay también 21 asuntos que requieren una mayoría del 70%. Esto supone que cualquier propuesta relativa a esas cuestiones puede ser derrotada si los cinco partícipes principales mencionados se alían contra ella. Véase A. Buira, "The Governance of the IMF in a Global Economy", documento de investigación del G24, descargable en <http://g24.org/buiragva.pdf>.

de esas consultas son, en el mejor de los casos, insignificantes. Además, cuando un número cada vez mayor de ONG en países en vías de desarrollo es financiado indirectamente por el Banco Mundial, el valor de semejante ejercicio es cada vez más dudoso.

El FMI y el Banco Mundial también han intentado aumentar la "propiedad local" de sus programas implicando a personas locales en su diseño. No obstante, esto ha dado pocos frutos. Muchos países en vías de desarrollo adolecen de la falta de recursos intelectuales para discutir con organizaciones internacionales poderosas con un ejército de economistas muy bien preparados y mucho peso financiero detrás. Además, el Banco Mundial y el FMI han adoptado lo que yo llamo el "enfoque Henry Ford ante la diversidad" (Ford dijo que los clientes podían tener un coche pintado "de cualquier color siempre y cuando sea negro"). La gama de variación local en las políticas que consideran aceptables es muy limitada. Asimismo, con la tendencia creciente de las naciones en vías de desarrollo a elegir o nombrar ex funcionarios del Banco Mundial o del FMI para detentar cargos económicos clave, las soluciones "locales" se parecen cada vez más a las soluciones propuestas por las Instituciones de Bretton Woods.

Completando la Impía Trinidad, la Organización Mundial del Comercio entró en funcionamiento en 1995, a la conclusión de la llamada ronda de Uruguay de las conversaciones del GATT. Hablaré de la esencia de lo que hace la OMC en mayor detalle en capítulos posteriores, por lo que ahora solo me centraré en su estructura de gobierno.

La Organización Mundial del Comercio ha sido criticada por varios motivos. Muchos creen que es poco más que un instrumento con el que los países desarrollados se entrometen en mercados en vías de desarrollo. Otros sostienen que se ha convertido en un vehículo para promover los intereses de las corporaciones transnacionales. Hay elementos de verdad en estas dos críticas, como demostraré en capítulos sucesivos.

Pero, a pesar de esas críticas, la Organización Mundial del Comercio es un organismo internacional en cuya dirección los países en vías de desarrollo son los que tienen más que decir. A diferencia del FMI o el Banco Mundial, es "democrática", en el sentido de atribuir un voto a cada nación (desde luego, podemos debatir si conceder a China, con 1.300 millones de habitantes, y a Luxem-

burgo, con menos de medio millón, un voto a cada uno es realmente "democrático"). Y, a diferencia de las Naciones Unidas, donde los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen derecho de veto, ningún país lo tiene en la OMC. Como cuentan con ventaja numérica, los países en vías de desarrollo tienen mucho más peso en la OMC que en el FMI o el Banco Mundial.

Por desgracia, en la práctica, los votos nunca se tienen en cuenta, y la organización es dirigida básicamente por una oligarquía que comprende un número reducido de naciones ricas. Dicen que, en varias reuniones del gabinete (Ginebra 1998, Seattle 1999, Doha 2001, Cancún 2003), todas las negociaciones importantes se mantuvieron en los llamados salones verdes exclusivamente "por invitación". Solo los países ricos y algunas grandes naciones en vías de desarrollo que no pueden desoír (por ejemplo, la India y Brasil) fueron invitados. Especialmente durante la reunión en Seattle de 1999, se dijo que algunos delegados de países subdesarrollados que trataron de acceder a los salones verdes sin invitación fueron echados físicamente.

Pero incluso sin medidas tan extremas, las decisiones tienden a favorecer a las naciones ricas. Pueden amenazar y sobornar a los países subdesarrollados mediante sus presupuestos de ayuda extranjera o usando su influencia sobre las decisiones de préstamos por parte del FMI, el Banco Mundial y las instituciones financieras multilaterales "regionales".*

Además, existe una enorme brecha en recursos intelectuales y de negociación entre los dos grupos de naciones. Un ex alumno mío, que acaba de dejar el servicio diplomático de su país natal en África, me dijo en cierta ocasión que su país solo disponía de tres personas, él incluido, para asistir a todas las reuniones de la OMC en Ginebra. Solía haber más de doce reuniones diarias, por lo que él y sus colegas prescindían de participar en algunas y se repartían el resto entre los tres. Esto significaba que solo podían destinar de dos a tres horas a cada reunión. Unas veces entraban en el momento oportuno y hacían algunas aportaciones útiles. Otras veces no tenían tanta suerte y quedaban completamente perdidos. En

* Entre ellas figuran el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco de Desarrollo Interamericano, el Banco de Desarrollo Africano y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, que se ocupa de las economías ex comunistas.

cambio, Estados Unidos –para llevar el ejemplo al otro extremo– contaba con docenas de personas trabajando solo en derechos sobre la propiedad intelectual. Pero mi ex alumno dijo que su país era afortunado: más de 20 naciones en vías de desarrollo no tenían ni una sola persona delegada en Ginebra, y muchas tenían que pasar con solo una o dos personas. Pueden contarse muchos más casos parecidos, pero todos indican que las negociaciones comerciales internacionales son un asunto muy desequilibrado; es como una guerra en la que unos luchan con pistolas y los otros entablan combate con bombardeos aéreos.

¿Están ganando los malos samaritanos?

Margaret Thatcher, la primer ministro británica que encabezó la contrarrevolución neoliberal, desautorizó en cierta ocasión a sus críticos diciendo que "No hay alternativa". El espíritu de este argumento –conocido por las siglas inglesas TINA ("There Is No Alternative")– está presente en el modo en que los malos samaritanos pintan la globalización.

A los malos samaritanos les gusta presentar la globalización como una consecuencia inevitable de los incesantes adelantos en las tecnologías de comunicaciones y transportes. Les agrada calificar a sus críticos de "luditas de hoy"[30] retrógrados que "discuten sobre quién es el dueño de qué olivo". Argumentan que ir contra esta corriente histórica solo ocasiona desastres, como demuestran la caída de la economía mundial durante el período de entreguerras y los fracasos de la industrialización dirigida por el Estado en los países en vías de desarrollo en las décadas de 1960 y 1970. Arguyen que solo hay un modo de sobrevivir a la fuerza de la marea histórica que es la globalización, y consiste en ponerse el corsé dorado de talla única que prácticamente todas las economías eficaces

[30] Los luditas son los obreros textiles ingleses de principios del siglo XIX que trataron de dar marcha atrás a la Revolución Industrial destruyendo máquinas. En el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, en 2003, el señor Richard McCormick, el presidente de la Cámara Internacional de Comercio, calificó a los manifestantes antiglobalización de "luditas de hoy que quieren preparar el mundo para el estancamiento [...], cuya hostilidad hacia los negocios los convierte en los enemigos de los pobres". Publicado por el sitio web de la BBC el 12 de febrero de 2003.

supuestamente han llevado en su camino hacia la prosperidad. No hay alternativa.

En este capítulo he demostrado que la conclusión de TINA emana de una comprensión fundamentalmente deficiente de las fuerzas que impulsan la globalización y una tergiversación de la historia para hacerla encajar en la teoría. El libre comercio fue a menudo impuesto a, en lugar de elegido por, los países más débiles. La mayoría de naciones que tuvieron elección no optaron por el libre comercio más que durante breves períodos. Prácticamente todas las economías efectivas, desarrolladas y en vías de desarrollo, alcanzaron el lugar que ocupan mediante una integración selectiva y estratégica en la economía mundial, más que a través de una integración global sin condiciones. El rendimiento de los países subdesarrollados fue mucho mejor cuando disfrutaron de una buena dosis de autonomía política durante los "malos tiempos del pasado" de industrialización dirigida por el Estado que cuando se vieron completamente privados de ella durante la primera globalización (en la era del dominio colonial y los tratados desiguales) o cuando tuvieron mucha menos autonomía política (como en el último cuarto de siglo).

No hay nada inevitable en la globalización, porque está más impulsada por la política (esto es, voluntad y decisión humanas) que por la tecnología, como afirman los malos samaritanos. Si fuese la tecnología lo que dictara el alcance de la globalización, sería imposible explicar cómo el mundo estaba mucho menos globalizado en la década de 1970 (cuando contábamos con todas las tecnologías modernas de transportes y comunicaciones excepto internet) que en la de 1870 (cuando dependíamos de buques de vapor y telegrafía por cable). La tecnología solo define los límites externos de la globalización. La forma exacta que adopte depende de lo que hagamos con las políticas nacionales y de los acuerdos internacionales que suscribamos. Si ése es el caso, la tesis de TINA se equivoca. Hay una alternativa, o más bien hay muchas alternativas, a la globalización neoliberal que está aconteciendo hoy. El resto de este libro se propone analizar esas alternativas.

Capítulo 2
La doble vida de Daniel Defoe
¿Cómo se enriquecen los países ricos?

Daniel Defoe, el autor de *Robinson Crusoe,* tuvo una vida pintoresca. Antes de escribir novelas era un hombre de negocios que importaba artículos de lana, calcetería, vino y tabaco. También trabajó en el gobierno en las loterías reales y en la Glass Duty Office que recaudaba el célebre "impuesto de ventanas", un tributo sobre la propiedad que se percibía según el número de ventanas de una casa. Fue también un influyente autor de panfletos políticos y llevó una doble vida como espía del gobierno. Primero espió para Robert Harley, el portavoz del Partido Conservador en la Cámara de los Comunes. Más tarde se complicó aún más la vida espiando para el gobierno liberal de Robert Walpole, archienemigo político de Harley.

Como si ser empresario, novelista, recaudador de impuestos, comentarista político y espía no proporcionara suficiente estímulo, Defoe fue también economista. Este aspecto de su vida es aún menos conocido que su faceta de espía. A diferencia de sus novelas, entre las que se incluyen *Robinson Crusoe* y *Moll Flanders,* la principal obra económica de Defoe, *A Plan of the English Commerce* (1728), está hoy casi olvidada. La popular biografía de Defoe escrita por Richard West no menciona este libro para nada, mientras que la galardonada biografía de Paula Backscheider lo cita básicamente en relación con temas menores, como la opinión de Defoe sobre los indios americanos.[1] Sin embargo, esta obra era una crónica con-

[1] Richard West, *Daniel Defoe – The Life and Strange, Surprising Adventures*, Nue-

cienzuda y perspicaz de la política industrial de los Tudor que tiene mucho que enseñarnos hoy.

En el libro (en adelante *A Plan*), Defoe describe cómo los monarcas Tudor, sobre todo Enrique VII e Isabel I, usaron el proteccionismo, subvenciones, distribución de derechos de monopolio, espionaje industrial patrocinado por el gobierno y otros medios de intervención gubernamental para desarrollar la industria manufacturera de la lana de Inglaterra, a la sazón el sector más avanzado tecnológicamente de Europa. Hasta la época de los Tudor, Gran Bretaña había sido una economía relativamente atrasada, dependiendo de las exportaciones de lana virgen para financiar las importaciones. La industria manufacturera de la lana se concentraba en los Países Bajos (actualmente Bélgica y Holanda), especialmente en las ciudades de Brujas, Gante e Ypres, en Flandes. Gran Bretaña exportaba su lana virgen y obtenía beneficios razonables. Pero aquellos extranjeros que sabían cómo convertir la lana en ropa estaban generando dividendos mucho mayores. Dice una ley de la competencia que quienes saben hacer cosas difíciles que otros no pueden hacer obtienen más beneficios. Tal es la situación que Enrique VII quiso cambiar a finales del siglo XV.[2]

Según Defoe, Enrique VII envió misiones reales a identificar lugares adecuados para manufacturar lana.[3] Como Eduardo III antes que él, reclutó furtivamente obreros especializados de los Países

---

va York, Carroll & Graf Publishers, 1998, y Paula Backscheider, *Daniel Defoe – His Life*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990.

[2] Sin embargo, no fue el primero en intentarlo. Reyes ingleses precedentes, como Enrique III y Eduardo I, trataron de reclutar tejedores flamencos. Además de hacer lo propio, Eduardo III centralizó el comercio en lana virgen e impuso un estricto control sobre las exportaciones laneras. Prohibió la importación de ropa de lana, abriendo así un espacio para los productores ingleses que no podían competir con los entonces dominantes productores flamencos. Fue también un excelente propagandista político que entendió el poder de los símbolos. Él y sus cortesanos vestían solo ropa inglesa para dar ejemplo de su política "Compre artículos ingleses" (como la *swadeshi* de Gandhi). Ordenó al *lord chancellor* (que preside la Cámara de los Comunes) que se sentara precisamente sobre un saco de lana –una tradición que se ha perpetuado hasta hoy– para recalcar la importancia del comercio lanero para el país.

[3] Enrique VII "levantó la manufactura de la lana en varias partes de su país, especialmente en *Wakefield*, *Leeds* y *Hallifax*, en el West Riding de *Yorkshire*, una comarca escogida por su situación, ajustada al trabajo, al estar repleta de innumerables manantiales, pozos de carbón y otras cosas adecuadas para llevar a cabo semejante actividad" (*A Plan*, p. 95, cursiva original).

Bajos.[4] También aumentó el impuesto sobre la exportación de lana virgen, e incluso llegó a prohibirla temporalmente, con el fin de fomentar un mayor procesamiento de la materia prima en el país. En 1489, prohibió además la exportación de ropa sin acabar, salvo para prendas bastas por debajo de cierto valor de mercado, para estimular su procesamiento dentro de sus fronteras.[5] Su hijo, Enrique VIII, continuó esta política y prohibió la exportación de ropa sin acabar en 1512, 1513 y 1536.

Como subraya Defoe, Enrique VII no se hacía ilusiones con respecto a cuánto tardarían los productores ingleses en dar alcance a sus sofisticados competidores en los Países Bajos.[6] El rey subió los derechos de exportación sobre la lana virgen solo cuando la industria inglesa estuvo lo bastante establecida para absorber el volumen de lana para procesar. Entonces Enrique se apresuró a retirar su prohibición de las exportaciones de lana virgen cuando se hizo evidente que Gran Bretaña simplemente no tenía la capacidad suficiente para procesar toda la materia prima que producía.[7] De hecho, según *A Plan,* no fue hasta 1578, a mitad del reinado de Isabel I (1558-1603) –casi cien años después de que Enrique VII hubiera emprendido su política de "industrialización de sustitución de importaciones" en 1498–, cuando Gran Bretaña tuvo suficiente

[4] Enrique VII "consiguió en secreto que muchos extranjeros, que estaban perfectamente cualificados en la fabricación, vinieran e instruyeran a su propio pueblo en sus comienzos" (*A Plan*, p. 96).

[5] G. Ramsay, *The English Woollen Industry, 1500-1750*, Londres y Basingstoke, Macmillan, 1982, p. 61.

[6] Enrique VII se dio cuenta de que "los *flamencos* estaban aventajados en el oficio, eran muy experimentados y se dedicaban a esto y aquello, a nuevas clases y tipos de artículos, que los *ingleses* no podían conocer en ese momento, y si los conocían, no tenían aún la pericia para imitarlos, y que por lo tanto debía proceder gradualmente". De modo que "sabía [...] que era una empresa de tal magnitud, así como merecía la mayor prudencia y cautela, que no debía intentarse temerariamente; así pues, no tenía que impulsarse con excesivo entusiasmo" (*A Plan*, p. 96, cursiva original).

[7] Enrique VII "no prohibió enseguida exportar lana a los *flamencos*, ni tampoco cargó, hasta unos años después, su exportación con más derechos de los que había impuesto antes" (*A Plan*, p. 96). En cuanto a la prohibición de exportaciones de lana virgen, Defoe dice que Enrique VII estaba "tan lejos [...] de poder completar su proyecto, que nunca pudo llegar a la prohibición total de exportar lana en este reino" (*A Plan*, p. 96). Así pues, aunque Enrique VII "fingió en una ocasión impedir la exportación de lana, hizo la vista gorda a la infracción de su orden, y posteriormente anuló la prohibición por completo" (*A Plan*, p. 97).

capacidad de procesamiento para prohibir las exportaciones de lana virgen por completo.[8] Pero, una vez impuesta, esa prohibición llevó a la ruina a los fabricantes competidores de los Países Bajos, que ahora estaban privados de sus materias primas.

Sin las políticas impuestas por Enrique VII y continuadas por sus sucesores, habría sido muy difícil, por no decir imposible, que Gran Bretaña hubiera pasado de ser un exportador de materia prima al centro europeo de la industria de tecnología avanzada del momento. La fabricación de lana se convirtió en el sector exportador más importante del país. Suministraba la mayor parte de los beneficios de exportación para financiar la importación masiva de materias primas y alimentos que impulsaron la Revolución industrial.[9] *A Plan* hace pedazos el mito fundador del capitalismo de que Gran Bretaña tuvo éxito porque dio con el verdadero camino hacia la prosperidad antes que otros países: el libre mercado y el libre comercio.

El héroe de ficción de Daniel Defoe, Robinson Crusoe, es utilizado a menudo por los profesores de economía como el ejemplo puro del "hombre económico racional", el héroe de la economía neoliberal de libre mercado. Sostienen que, aunque vive solo, Crusoe tiene que tomar decisiones "económicas" continuamente. Debe decidir cuánto trabajar con el fin de satisfacer su deseo de consumo material y ocio. Siendo un hombre racional, invierte exactamente la mínima cantidad de trabajo para alcanzar ese objetivo. Supongamos que Crusoe descubre entonces a otro hombre que vive solo en una isla vecina. ¿Cómo deberían comerciar entre ellos? La teoría del libre mercado dice que introducir un mercado (cambio) no altera fundamentalmente la naturaleza de la situación de Crusoe. La vida sigue en buena parte igual que antes, con la consideración adicional de que ahora debe establecer el tipo de cambio entre su producto y el de su vecino. Como es un hombre racional, seguirá tomando las decisiones adecuadas. Según la economía librecambista, es precisamente porque somos como Crusoe por lo que el libre mercado funciona. Sabemos exactamente qué queremos y el mejor modo de

[8] *A Plan*, pp. 97-98.

[9] Las exportaciones de ropa (fundamentalmente de lana) equivalían al 70% de las exportaciones inglesas en 1700 y siguieron superando el 50% del total hasta la década de 1770. A. Musson, *The Growth of British Industry*, Londres, B.T. Batsford Ltd., 1978, p. 85.

conseguirlo. Por consiguiente, dejar que la gente haga lo que quiere y saber que es bueno para ellos es la mejor forma de dirigir la economía. El gobierno no hace más que interponerse en el camino.

El tipo de economía que sustenta el *Plan* de Defoe es exactamente lo contrario de la economía de Robinson Crusoe. En *A Plan,* Defoe demuestra claramente que no fue el libre mercado sino la protección y las subvenciones del gobierno lo que desarrolló la industria lanera británica. Contraviniendo las señales del mercado en el sentido de que su país era un productor eficiente de lana virgen y que debía seguir siéndolo, Enrique VII introdujo políticas que tergiversaron intencionadamente esas verdades poco gratas. Al hacerlo, inició el proceso que con el tiempo transformó Gran Bretaña en una destacada nación industrial. El desarrollo económico requiere personas como Enrique VII, que construyó un nuevo futuro, en lugar de personas como Robinson Crusoe, que viven para el presente. Así pues, además de su doble vida como espía, Defoe llevó también una doble vida como economista: sin darse cuenta, creó el protagonista de la economía librecambista en su obra de ficción, pero su propio análisis económico ilustraba claramente las limitaciones del libre mercado y el libre comercio.

Gran Bretaña se come el mundo

Defoe comenzó su doble vida como espía al servicio del gobierno conservador, pero más adelante, como he mencionado, espió para el gobierno liberal de Robert Walpole. Este es comúnmente conocido como el primer primer ministro británico, aunque nunca fue llamado así por sus contemporáneos.[10]

Walpole destacó por su venalidad: dicen de él que "redujo la corrupción a un sistema regular". Amañó hábilmente el desembolso de títulos aristocráticos, agencias del gobierno y beneficios adicionales con el fin de mantener su base de poder, lo que le permitió seguir siendo el primer ministro durante la friolera de 21 años (1721-1742). Sus aptitudes políticas fueron inmorta-

[10] En esencia, sin embargo, Walpole merece ese título porque ningún jefe de gobierno anterior gozó de un poder político de tanto alcance como el suyo. Walpole fue también el primero en instalarse (en 1735) en 10 Downing Street, la célebre residencia oficial del primer ministro británico.

lizadas por Jonathan Swift en su novela *Los viajes de Gulliver*, en el personaje de Flimnap. Flimnap es el primer ministro del imperio de Lilliput y el campeón del baile de cuerda, el frívolo método por el que son elegidos los detentores de los altos cargos de Lilliput.[11]

Pero Walpole fue un gestor económico sumamente competente. Durante su mandato como ministro de Economía y Hacienda, mejoró la solvencia de su gobierno creando un "fondo de amortización" destinado a devolver las deudas. Llegó a ser primer ministro en 1721 porque era considerado la única persona con capacidad para manejar el desastre financiero provocado por la infame Burbuja del Mar del Sur.*

Al convertirse en primer ministro, Walpole emprendió una reforma política que cambió radicalmente el foco de los programas industriales y comerciales de Gran Bretaña. Antes de Walpole, las políticas del gobierno británico se encaminaban, por lo general, a captar comercio mediante la colonización y la Ley de Navegación (que exigía que todo el comercio con Gran Bretaña se llevara a cabo en buques británicos) y a generar ingresos para el gobierno. La promoción de la fabricación de lana fue la excepción más importante, pero incluso eso fue motivado en parte por el deseo de generar más ingresos gubernamentales. En cambio, las políticas introducidas por Walpole después de 1721 iban dirigidas intencionadamente a fomentar las industrias manufactureras. Al presentar la nueva ley, Walpole declaró a través del discurso del rey al Parlamento: "Es evidente que nada contribuye

[11] Walpole cosechó también críticas vehementes, principalmente por su corrupción, de otros personajes literarios importantes de su tiempo, como el Dr. Samuel Johnson (*A Dictionary of the English Language*), Henry Fielding (*Tom Jones*) y John Gay (*The Beggar's Opera*). Da la impresión de que uno no contaba en el mundo literario georgiano a menos que tuviera algo que decir contra Walpole. Su vinculación con la literatura no acaba ahí. Su cuarto hijo, Horace Walpole, antiguo político, fue novelista, considerado el fundador del género novelesco gótico. Se atribuye también a Horace Walpole la acuñación del término "serendipia", a partir del relato persa de la misteriosa isla de Serendip (que se cree correspondía a Sri Lanka).

* La Compañía del Mar del Sur fue fundada en 1711 por Robert Harley, el primer cliente para el que espió Defoe, y se le concedieron derechos exclusivos de comercio en la Sudamérica española. Obtuvo pocos beneficios reales, pero infló el valor de su comercio potencial con los rumores más extravagantes. En 1720 se produjo una fiebre especulativa en torno a sus acciones, cuyo precio se multiplicó por diez en siete meses entre enero y agosto. Entonces el precio por acción comenzó a bajar y, a principios de 1721, había caído hasta el valor que tenía en enero de 1720.

tanto a promover el bienestar público como la exportación de artículos manufacturados y la importación de materias primas extranjeras".[12]

La ley de Walpole de 1721 pretendía fundamentalmente proteger las industrias manufactureras británicas de la competencia exterior, subvencionarlas y animarlas a exportar.[13] Los aranceles sobre los productos manufacturados extranjeros subieron considerablemente, mientras que los aranceles sobre las materias primas empleadas para la fabricación bajaban o incluso se suprimían por completo. Las exportaciones manufactureras fueron estimuladas por una serie de medidas, entre ellas subvenciones a la exportación.[14] Por último, se introdujo regulación para controlar la calidad de los artículos manufacturados, especialmente los textiles, para que fabricantes poco escrupulosos no mancillaran la reputación de los productos británicos en los mercados extranjeros.[15]

Tales políticas son asombrosamente parecidas a las usadas con tanto éxito por las economías "milagro" del este asiático, como Japón, Corea y Taiwán, después de la Segunda Guerra Mundial. Unas políticas que muchos creen, como yo mismo creía, que fueron inventadas por los diseñadores de políticas japoneses en la década de 1950 –como la retirada de derechos sobre los suministros para pro-

[12] Citado en F. List, *The National System of Political Economy*, traducido en 1885 de la edición original en alemán publicada en 1841 por Sampson Lloyd, Londres Longmans, Green, and Company, p. 40 [versión en castellano: *Sistema nacional de economía política*, Aguilar, Madrid, 1955].

[13] Para información, véanse: N. Brisco, *The Economic Policy of Robert Walpole*, Nueva York, The Columbia University Press, 1907, pp. 131-133, 148-155, 169-171; R. Davis, "The Rise of Protection in England, 1689-1786", *Economic History Review*, vol. 19, Nº 2, 1966, pp. 313-314; J. McCusker, "British Mercantilist Policies and the American Colonies", en S. Engerman y R. Gallman (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States, Vol. 1: The Colonial Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 358; C. Wilson, *England's Apprenticeship, 1603-1763*, 2ª ed., Londres y Nueva York, Longman, 1984, p. 267.

[14] Las subvenciones a la exportación se ampliaron a nuevos artículos exportados, como productos de seda (1722) y pólvora (1731), mientras que las subvenciones existentes a la exportación de lona y azúcar refinado se incrementaron en 1731 y 1733, respectivamente.

[15] En palabras de Brisco, "Walpole comprendió que, para vender con éxito en un mercado muy competitivo, era necesario un nivel alto de artículos. El fabricante, demasiado ansioso por vender a precio más bajo que su rival, rebajaba la calidad de sus productos, lo cual, al final, se reflejaba en otros artículos de fabricación inglesa. Solo había un modo de asegurar artículos de alto nivel, y consistía en regular su fabricación mediante supervisión gubernamental". Brisco, 1907, p. 185.

ductos manufacturados exportados* y la imposición de niveles de calidad de los productos de exportación por parte del gobierno–** eran en realidad antiguas invenciones británicas.[16]

Las políticas proteccionistas de Walpole se mantuvieron vigentes durante el siglo siguiente, ayudando a las industrias manufactureras británicas a dar alcance y finalmente superar a sus homólogas en el Continente. Gran Bretaña siguió siendo una nación muy proteccionista hasta mediados del siglo XIX. En 1820, el índice medio de los aranceles británicos sobre las importaciones manufactureras era del 45-55%, comparado con el 6-8% en los Países Bajos, el 8-12% en Alemania y Suiza y en torno al 20% en Francia.[17]

Pero los aranceles no eran la única arma en el arsenal de la política comercial británica. En lo que se refería a sus colonias, Gran Bretaña estaba encantada de imponer una prohibición absoluta de las actividades manufactureras avanzadas que no le interesaba desarrollar. Walpole prohibió la construcción de nuevas fundiciones de laminación y cortado en Estados Unidos, obligando a los norteamericanos a especializarse en hierro en lingotes y en barras de bajo valor añadido en lugar de productos de acero de alto valor añadido.

* Esta es una práctica en la que un fabricante que exporta un producto recupera el arancel que ha pagado por los suministros importados empleados en la producción de ese artículo. Es un modo de fomentar las exportaciones.

** Esta es una práctica en la que el gobierno establece los niveles mínimos de calidad para los productos exportados y sanciona a los exportadores que no los cumplen. Con esto se pretende impedir que artículos exportados de calidad inferior perjudiquen la imagen del país exportador. Es particularmente útil cuando los productos no tienen nombres de marca muy conocidos y, por lo tanto, son identificados por su origen nacional.

16 Brisco señala que la primera retirada de derechos fue concedida bajo el reinado de Guillermo y María a la exportación de cervezas, sidra de manzana y sidra de pera (1907, p. 153).

17 Las cifras para Alemania, Suiza y los Países Bajos (Bélgica y Holanda estuvieron unidas durante 1815-1830) proceden de P. Bairoch, *Economics and World History – Myths and Paradoxes*, Brighton, Wheatheaf, 1993, p. 40, tabla 3.3. Bairoch no facilitó la cifra francesa, debido a las dificultades implícitas en el cálculo, pero la estimación de John Nye del índice tarifario *global* francés (no solo fabricación) basada en recibos aduaneros lo sitúa en el 20,3% para el período 1821-1825. Dado que la cifra británica correspondiente era de 53,1%, que está en la línea del 45-55% de Bairoch, tal vez no sea irrazonable decir que el índice tarifario medio francés oscilaba en torno al 20%. Véase J. Nye, "The Myth of Free-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in the Nineteenth Century", *Journal of Economic History*, vol. 51, N° 1, 1991.

Gran Bretaña prohibió también las exportaciones de sus colonias que competían con sus propios productos, tanto a su propio territorio como al extranjero. Prohibió las importaciones de tejidos de algodón de la India ("percales"), que eran entonces superiores a los británicos. En 1699 prohibió la exportación de ropa de lana desde sus colonias a otros países (la Ley de la Lana), acabando con el sector irlandés y sofocando la emergencia de la manufactura lanera en América.

Por último, se utilizaron políticas para fomentar la producción de artículos de primera necesidad en las colonias. Walpole concedió subvenciones a la exportación (en la vertiente americana) y abolió los impuestos sobre importación (en la vertiente británica) de materias primas producidas en las colonias americanas (como cáñamo, leña y madera). Quería tener la absoluta certeza de que los colonos se limitaban a generar productos primarios y no emergieran jamás como competidores de los fabricantes británicos. Así, se vieron obligados a dejar las industrias de "tecnología avanzada", más lucrativas, en manos británicas, lo cual garantizaba que Gran Bretaña disfrutaría de las ventajas de estar a la vanguardia del desarrollo mundial.[18]

La doble vida de la economía británica

El primer economista librecambista de fama mundial, Adam Smith, atacó con vehemencia el "sistema mercantil", cuyo principal arquitecto era Walpole. La obra maestra de Adam Smith, *La riqueza de las naciones,* se publicó en 1776, en el apogeo del sistema mercantil británico. Arguyó que las restricciones a la competencia que ese sistema generaba mediante protección, subvenciones y concesión de derechos de monopolio eran perjudiciales para la economía británica.*

[18] Brisco (1907) resume claramente este aspecto de la política de Walpole: "Se intentó a través de regulaciones comerciales e industriales restringir las colonias a la producción de materias primas que Inglaterra quería conseguir, para desalentar cualquier producto manufacturado que pudiera competir de algún modo con los de la patria y para limitar sus mercados al comerciante y fabricante ingleses" (p. 165).

* No obstante, Smith fue incluso más patriota que economista librecambista. Apoyó el libre mercado y el libre comercio solo porque entendía que eran buenos para Gran Bretaña, como podemos apreciar en su elogio de la Ley de Navegación –el tipo

Adam Smith entendía que las políticas de Walpole estaban quedando obsoletas. Sin ellas, muchos sectores británicos habrían ido a la bancarrota antes de que hubieran tenido la oportunidad de alcanzar a sus rivales superiores en el extranjero. Pero una vez que las industrias británicas se habían vuelto competitivas a nivel internacional, la protección se hacía menos necesaria y hasta contraproducente. Es probable que proteger sectores que ya no requieren protección haga que se vuelvan confiados y poco productivos, como observó Smith. Así pues, ahora a Gran Bretaña le convenía cada vez más adoptar el libre comercio. Con todo, Smith iba algo adelantado a su época. Transcurriría otra generación antes de que sus ideas se tornaran verdaderamente influyentes, y no fue hasta 84 años después de que se publicara *La riqueza de las naciones* cuando Gran Bretaña llegó a ser una auténtica nación librecambista.

Al final de las guerras napoleónicas en 1815, cuatro décadas después de la publicación de *La riqueza de las naciones,* los fabricantes británicos estaban firmemente consolidados como los más eficientes del mundo, salvo en unas pocas áreas en las que países como Bélgica y Suiza poseían ventaja tecnológica. Los fabricantes británicos entendieron correctamente que ahora les interesaba adoptar el libre comercio y empezaron a hacer campaña a su favor (habiendo dicho eso, naturalmente estuvieron encantados de restringir el comercio cuando les convenía, como hicieron los hilanderos de algodón con respecto a la exportación de maquinaria textil que podía ayudar a sus competidores extranjeros). En particular, los fabricantes hicieron campaña a favor de la abolición de la Ley del Maíz que limitaba la capacidad del país para importar cereales baratos. Alimentos más baratos eran importantes para ellos porque permitían reducir los salarios y aumentar los beneficios.

Contribuyó decisivamente a la campaña contra la Ley del Maíz el economista, político y jugador de bolsa David Ricardo. Ricardo propuso la teoría de la ventaja comparativa que aún constituye el núcleo de la teoría librecambista. Antes de Ricardo, la gente creía que el comercio extranjero solo tiene sentido si un país puede hacer algo más barato que su socio comercial. Ricardo, en una brillante inversión de esta observación racional, argumentó que el

---

de regulación más descaradamente "distorsionadora del mercado"– como "la más sabia de todas las normas comerciales de Inglaterra".

comercio entre dos países tiene sentido incluso cuando uno puede producir algo más barato que otro. Aunque esta nación sea más eficiente en la producción de todo que la otra, todavía puede beneficiarse especializándose en cosas en las que tiene la mayor ventaja de coste sobre su socio comercial. Inversamente, incluso un país que no tiene ventaja de coste sobre su socio comercial en la producción de ningún artículo puede beneficiarse del comercio si se especializa en productos en los que presenta la menor desventaja de coste. Con esta teoría, Ricardo proporcionó a los librecambistas decimonónicos una herramienta sencilla pero potente para sostener que el libre comercio beneficia a todos los países.

La teoría de Ricardo es completamente acertada... dentro de sus estrechos límites. Afirma correctamente que, *aceptando sus actuales niveles de tecnología tal como se dan,* es mejor que los países se especialicen en cosas en las que son relativamente mejores. No es posible dar razones en contra de eso.

Esta teoría falla cuando un país quiere adquirir tecnologías más avanzadas para poder hacer cosas más difíciles que pocos más pueden hacer, es decir, cuando quiere desarrollar su economía. Se requiere tiempo y experiencia para absorber nuevas tecnologías, por lo que los productores tecnológicamente atrasados necesitan algún tiempo de protección de la competencia internacional durante ese período de aprendizaje. Esa protección es costosa, porque el país está renunciando a la posibilidad de importar productos mejores y más baratos. Sin embargo, es un precio que debe pagar si quiere desarrollar industrias avanzadas. Vista así, la teoría de Ricardo es para aquellos que aceptan el *statu quo* pero no para quienes quieren cambiarlo.

El gran cambio en la política comercial británica se produjo en 1846, cuando la Ley del Maíz fue abrogada y los aranceles sobre muchos productos manufactureros fueron abolidos. A los economistas librecambistas actuales les gusta representar la abrogación de la Ley del Maíz como la victoria definitiva del conocimiento de Adam Smith y David Ricardo sobre el mercantilismo desatinado.[19] El principal

[19] Willy de Clerq, el comisionado europeo para relaciones económicas externas durante finales de la década de 1980, salmodia que "solo como resultado de la teórica legitimidad del libre comercio si se compara con el difundido mercantilismo proporcionado por David Ricardo, John Stuart Mill y David Hume, Adam Smith y otros de la Ilustración escocesa, y como consecuencia de la relativa estabilidad aportada por el Reino Unido como la superpotencia o hegemonía única y relativamente be-

economista librecambista de nuestro tiempo, Jagdish Bhagwati, de la Universidad de Columbia, lo llama una "transición histórica".[20]

No obstante, muchos historiadores familiarizados con aquella época señalan que producir alimentos más baratos era solo un objetivo de los defensores de la campaña contra la Ley del Maíz. Fue también un acto de "imperialismo librecambista" que pretendía "frenar el paso a la industrialización en el Continente ampliando el mercado para productos agrícolas y materias primas".[21] Abriendo más su mercado agrícola nacional, Gran Bretaña quería volver a atraer a sus competidores a la agricultura. De hecho, el líder del movimiento contrario a la Ley del Maíz, Richard Cobden, arguyó que, sin las Leyes del Maíz, "con toda probabilidad el sistema industrial no habría tenido lugar en América y Alemania. Lo más seguro es que no habría podido prosperar, como lo ha hecho, tanto en esos dos estados como en Francia, Bélgica y Suiza, a través de las acogedoras bondades que los alimentos caros de los artesanos británicos han ofrecido a los fabricantes más baratos de esos países".[22] En ese mismo espíritu, en 1840, John Bowring, del Departamento de Comercio y Exportación británico, un miembro clave de la liga contraria a la Ley del Maíz, aconsejó a los estados miembros de la Zollverein (Unión Aduanera) alemana que se especializaran en

---

nevolente durante la segunda mitad del siglo XIX, el libre cambio pudo prosperar por vez primera". W. de Clerq, "The End of History for Free Trade?", en J. Bhagwati y M. Hirsch (eds.), *The Uruguay Round and Beyond – Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996, p. 196.

[20] J. Bhagwati, *Protectionism*, Cambridge, The MIT Press, 1985, p. 18 [versión en castellano: *El proteccionismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1991]. Bhagwati, junto con otros economistas librecambistas actuales, concede tanta importancia a este episodio que utiliza como cubierta del libro una viñeta de 1845 sacada de la revista satírica *Punch* que representa al primer ministro, Robert Peel, como un muchacho aturdido que es conducido con firmeza hacia el camino recto del libre comercio por el severo y honrado personaje de Richard Cobden, el principal defensor de la campaña contra la Ley del Maíz.

[21] C. Kindleberger, "Germany's Overtaking of England, 1806 to 1914" (capítulo 7), *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth*, Cambridge, Harvard University Press, 1978, p. 196.

[22] Este fragmento corresponde a *The Political Writings of Richard Cobden*, Londres, William Ridgeway, 1868, vol. 1, p. 150, citado en E. Reinert, "Raw Materials in the History of Economic Policy – Or why List (the protectionist) and Cobden (the free trader) both agreed on free trade in corn", en G. Cook (ed.), *The Economics and Politics of International Trade – Freedom and Trade, Volume 2*, Londres, Routledge, 1998, p. 292.

la producción de trigo y lo vendieran para comprar productos manufacturados británicos.[23] Además, no fue hasta 1860 cuando se abolieron los aranceles por completo. Dicho de otro modo, Gran Bretaña adoptó el libre comercio solo cuando hubo adquirido una ventaja tecnológica sobre sus competidores "detrás de unas barreras arancelarias altas y duraderas", como el eminente historiador económico Paul Bairoch dijo en cierta ocasión.[24] No es de extrañar que Friedrich List hablara de "retirar la escalera".

América entra en liza

Puede que la mejor crítica de la hipocresía de Gran Bretaña haya sido escrita por un alemán, pero el país que mejor resistió la retirada de la escalera por parte británica en lo que se refiere a política no fue Alemania. Tampoco Francia, comúnmente conocida como el contrapunto proteccionista a la Gran Bretaña librecambista. En realidad, quien puso el contrapeso fue Estados Unidos, antigua colonia británica y actualmente el adalid del libre comercio.

Bajo el dominio británico, Estados Unidos recibió el pleno trato colonial de Gran Bretaña. Naturalmente, se le negó el uso de aranceles para proteger sus nuevas industrias. Se le prohibió exportar productos que compitieran con los británicos. Se le concedió subvenciones para producir materias primas. Además, se impuso restricciones absolutas a lo que los norteamericanos podían fabricar. Como mejor se resume el espíritu que impulsó esta política es a través de un comentario que William Pitt *el Viejo* hizo en 1770. Al enterarse de que estaban apareciendo nuevas industrias en las colonias americanas, dicen que declaró: "No debería permitirse a las colonias [de Nueva Inglaterra] fabricar ni un clavo de herradura".[25]

[23] Véase D. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 1998, p. 521 [versión en castellano: *La riqueza y la pobreza de las naciones*, Barcelona, Editorial Crítica, 2003].

[24] Bairoch, 1993, p. 46. Una comisión investigadora francesa de principios del siglo XIX argüía también que "Inglaterra solo ha llegado a la cima de la prosperidad insistiendo durante siglos en el sistema de protección y prohibición". Citado en W. Ashworth, *Customs and Excise – Trade, Production, and Consumption in England, 1640-1845*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 379.

[25] Citado en List, 1841, p. 95. Pitt aparece citado como el conde de Chatham, título que ostentaba en aquella época.

En realidad, las políticas británicas eran un poco más indulgentes de lo que esto puede dar a entender: se autorizaban algunas actividades industriales. Pero la fabricación de productos de alta tecnología estaba prohibida.

No todos los británicos eran tan duros de corazón como Pitt. Al recomendar el libre comercio a los norteamericanos, algunos estaban convencidos de que les ayudaban. En su *Riqueza de las naciones,* Adam Smith, el padre escocés de la economía librecambista, aconsejó solemnemente a los norteamericanos que no desarrollaran industrias manufactureras. Arguyó que cualquier intento de "bloquear la importación de productos manufacturados europeos obstruiría el progreso de su país hacia la riqueza y grandeza verdaderas".[26]

Muchos norteamericanos estuvieron de acuerdo, entre ellos Thomas Jefferson, el primer secretario de Estado y el tercer presidente de Estados Unidos. Pero otros se opusieron con vehemencia. Sostenían que el país necesitaba desarrollar industrias manufactureras y usar la protección y las subvenciones del gobierno para tal fin, como Gran Bretaña había hecho antes que ellos. El líder intelectual de este movimiento fue un arribista medio escocés llamado Alexander Hamilton.

Hamilton nació en la isla caribeña de Nevis, hijo ilegítimo de un buhonero escocés (que se atribuía sin verdadero fundamento una ascendencia aristocrática) y una mujer de origen francés. Se aupó al poder merced a su genialidad e ilimitada energía. A los 22 años era edecán de George Washington en la Guerra de la Independencia norteamericana. En 1789, a la sorprendentemente temprana edad de 33 años, llegó a ser el primer ministro de Economía y Hacienda del país.

[26] La cita completa es: "Si los americanos bloquearan la importación de productos manufacturados europeos, bien por combinación o por alguna otra clase de violencia, y así dieran un monopolio para que sus propias gentes pudieran manufacturar esos bienes, habrían de invertir una considerable parte de su capital en este uso y en vez de acelerar retardarían así el incremento ulterior del valor de su producto anual, obstruyendo el progreso de su país hacia la riqueza y grandeza verdaderas". Adam Smith, *The Wealth of Nations* [1776], edición de 1937 de Random House, pp. 347-348 [versión en castellano: *La riqueza de las naciones*, Madrid, Alianza Editorial, 2008]. La opinión de Smith tuvo eco más tarde en el respetado economista francés del siglo XIX Jean-Baptiste Say, a quien atribuyen haber dicho que, "al igual que Polonia", Estados Unidos debería confiar en la agricultura y olvidarse de fabricar. Mencionado en List, 1841, p. 99.

En 1791, Hamilton presentó su *Informe sobre el asunto de las manufacturas* (en adelante el *Informe*) al Congreso de Estados Unidos. En él, exponía su opinión de que el país necesitaba un gran programa para desarrollar sus industrias. El núcleo de su idea era que una nación atrasada como Estados Unidos debía proteger sus "industrias incipientes" de la competencia extranjera y mimarlas hasta que pudieran sostenerse por su propio pie. Al recomendar esta línea de actuación para su joven país, el insolente ministro de Economía y Hacienda de 33 años, con solo un título en artes liberales por una universidad de segunda fila (el King's College de Nueva York, actualmente la Universidad de Columbia), se oponía abiertamente al consejo del economista más famoso del mundo, Adam Smith.

La práctica de proteger "industrias incipientes" ya había existido antes, como he demostrado, pero fue Hamilton el primero en convertirla en una teoría y darle un nombre (la expresión "industria incipiente" fue inventada por él). Esta teoría sería desarrollada más tarde por Friedrich List, que a menudo es considerado equivocadamente como su padre. En realidad List empezó siendo un librecambista; fue uno de los principales promotores de uno de los primeros acuerdos de libre comercio del mundo: la Zollverein alemana, o Unión Aduanera. Aprendió el concepto de industria incipiente de los norteamericanos durante su exilio político en Estados Unidos en la década de 1820. El concepto de industria incipiente de Hamilton inspiró los programas de desarrollo económico de muchas naciones y se convirtió en la bestia negra de los economistas librecambistas durante varias generaciones sucesivas.

En el *Informe,* Hamilton proponía una serie de medidas para alcanzar el desarrollo industrial de su país, entre las cuales: aranceles protectores y prohibiciones de importaciones; subvenciones; prohibición de exportación de materias primas clave; liberalización de la importación y devolución de aranceles sobre suministros industriales; primas y patentes para inventos; regulación de niveles de productos, y desarrollo de infraestructuras financieras y de transporte.[27] Aunque Hamilton advirtió con razón sobre el

[27] Hamilton dividió esas medidas en once grupos. Son: (i) "proteger derechos" (aranceles, si se traduce en terminología moderna); (ii) "prohibición de artículos rivales o derechos equivalentes a prohibiciones" (prohibición de importaciones o aranceles prohibitivos); (iii) "prohibición de la exportación de los materiales de

peligro de llevar tales medidas demasiado lejos, constituyen, sin embargo, una serie de prescripciones políticas muy eficaces y "heréticas". De haber sido el ministro de Economía y Hacienda de un país en vías de desarrollo actual, el FMI y el Banco Mundial se habrían negado sin duda a prestar dinero a su nación y estarían ejerciendo presiones para su destitución.

La actuación del Congreso que siguió al *Informe* de Hamilton se quedó muy corta con respecto a sus recomendaciones, básicamente porque la política estadounidense de aquella época estaba dominada por los propietarios de las plantaciones sureñas sin interés por desarrollar las industrias manufactureras norteamericanas. Como es comprensible, querían poder importar productos manufacturados de mayor calidad de Europa al precio más bajo posible con las ganancias que obtenían de exportar productos agrícolas. Después del *Informe* de Hamilton, el arancel medio sobre los artículos manufacturados extranjeros aumentó desde el 5% a aproximadamente el 12,5%, pero eso no bastó para inducir a quienes compraban artículos manufacturados a apoyar las nacientes industrias norteamericanas.

Hamilton dimitió como ministro de Economía y Hacienda en 1795, después del escándalo que rodeó su aventura extraconyugal con una mujer casada, sin la posibilidad de seguir desarrollando su programa. La vida de este hombre brillante pero sarcástico terminó a los 50 años (1804) en un duelo con pistolas en Nueva York, al que fue desafiado por su amigo convertido en rival político, Aaron Burr, a la sazón vicepresidente bajo el mandato de Thomas

---

productos manufacturados" (prohibición de exportación sobre suministros industriales); (iv) "subsidios pecuniarios" (subvenciones); (v) "primas" (subvenciones especiales a innovación clave); (vi) "la exención de los materiales de productos manufacturados de derechos" (liberalización de la importación de suministros); (vii) "retiradas de los derechos que se imponen a los materiales de productos manufacturados" (reembolso de los aranceles sobre suministros industriales importados); (viii) "el fomento de nuevos inventos y descubrimientos, en el país, y de la introducción en Estados Unidos de los que puedan haberse hecho en otros países; especialmente los relacionados con maquinaria" (premios y patentes para inventos); (ix) "regulaciones juiciosas para la inspección de artículos manufacturados" (regulación de niveles de productos); (x) "la facilitación de pagos pecuniarios de un lugar a otro" (desarrollo financiero); y (xi) "la facilitación del transporte de artículos" (desarrollo de los transportes). Alexander Hamilton, *Report on the Subject of Manufactures* (1789), reeditado en *Hamilton – Writings*, Nueva York, The Library of the America, 2001, pp. 679-708.

Jefferson.[28] Pero, de haber vivido aproximadamente una década más, Hamilton habría podido ver su programa aplicado por entero.

Cuando estalló la guerra anglo-americana en 1812, el Congreso de Estados Unidos dobló inmediatamente los aranceles desde el promedio de 12,5% hasta el 25%. El conflicto también creó el espacio para la emergencia de nuevas industrias interrumpiendo las importaciones manufactureras de Gran Bretaña y el resto de Europa. El nuevo grupo de industriales que ahora había surgido de manera natural quería que la protección continuara y, de hecho, se incrementara después de la guerra.[29] En 1816, los aranceles volvieron a subir, aumentando la media al 35%. En 1820, el arancel medio llegó a alcanzar el 40%, estableciendo firmemente el programa de Hamilton.

Hamilton proporcionó el proyecto para la política económica estadounidense hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Su

[28] Burr y Hamilton fueron amigos en su juventud. No obstante, en 1789, Burr cambió de lealtades y aceptó el cargo de ministro de Justicia del estado de Nueva York propuesto por el gobernador George Clinton, pese a haber hecho campaña a favor del candidato de Hamilton. En 1791, Burr derrotó a Philip Schuyler, el suegro de Hamilton, para llegar a ser senador, y entonces usó el cargo para oponerse a las políticas de Hamilton. Este, a su vez, se opuso a la candidatura de Burr a la vicepresidencia en 1792 y a su nombramiento como ministro (embajador) en Francia en 1794. Para colmo, Hamilton arrebató la presidencia de manos de Burr y le obligó a ser el vicepresidente en las elecciones de 1800. A esos comicios se presentaron cuatro candidatos: John Adams y Charles Pinckney, del Partido Federalista, y Thomas Jefferson y Aaron Burr, del opuesto Partido Demócrata-Republicano. En la votación en los colegios electorales, los dos candidatos demócratas-republicanos tomaron la delantera, con Burr inesperadamente empatado con Jefferson. Cuando la Cámara de Representantes tuvo que elegir entre los dos candidatos, Hamilton volvió los federalistas a favor de Jefferson. Esto se hizo pese al hecho de que Hamilton era casi igual de contrario a Jefferson, porque entendía que Burr era un oportunista sin principios, mientras que Jefferson por lo menos tenía principios, aunque erróneos. Como consecuencia, Burr tuvo que conformarse con el puesto de vicepresidente. Y entonces, en 1804, cuando Burr se presentaba como gobernador del estado de Nueva York, Hamilton orquestó una campaña verbal contra él, impidiéndole de nuevo conseguir el cargo que ansiaba. La información anterior corresponde a J. Ellis, *Founding Brothers – The Revolutionary Generation*, Nueva York, Vintage Books, 2000, pp. 40-41, y J. Garraty y M. Carnes, *The American Nation – A History of the United States*, 10ª ed., Nueva York, Addison Wesley Longman, 2000, pp. 169-170.

[29] Análogamente, el desarrollo industrial latinoamericano recibió un impulso importante mediante una inesperada interrupción del comercio internacional provocada por la Gran Depresión durante la década de 1930.

programa de industria incipiente creó las condiciones para un rápido desarrollo industrial. También estableció el mercado de bonos del gobierno y fomentó el desarrollo del sistema bancario (una vez más, contra la oposición de Thomas Jefferson y sus seguidores).[30] No es ninguna hipérbole que la Sociedad Histórica de Nueva York lo haya calificado de "el hombre que fraguó la América moderna" en una exposición reciente.[31] Si Estados Unidos hubiera rechazado el punto de vista de Hamilton y aceptado el de su archirrival, Thomas Jefferson, para quien la sociedad ideal era una economía agrícola integrada por agricultores terratenientes autónomos (aunque este esclavista tuvo que ocultar los esclavos que mantenían su estilo de vida), jamás habría podido dar el salto desde una modesta nación agraria rebelándose contra su poderoso dueño colonial hasta la mayor superpotencia mundial.

[30] Hamilton propuso emitir bonos del gobierno para financiar inversiones infraestructurales públicas. La idea de "tomar prestado para invertir" era sospechosa para mucha gente de la época, incluido Thomas Jefferson. No favorecía la causa de Hamilton que el endeudamiento del gobierno en Europa se empleara generalmente para financiar guerras o estilos de vida extravagantes de sus gobernantes. Finalmente Hamilton logró convencer al Congreso y obtuvo el consentimiento de Jefferson accediendo a desplazar el capital al Sur, hacia la recientemente erigida Washington, D.C. Hamilton también quiso fundar un "banco nacional". La idea era que un banco que fuese en parte propiedad del gobierno (20%) y actuara como el banquero de este podía desarrollar y proporcionar estabilidad al sistema financiero. Podía facilitarle liquidez extra emitiendo billetes de banco, utilizando su posición especial como institución respaldada por el gobierno. Se esperaba asimismo que el banco pudiera financiar proyectos industriales importantes para la nación. También esta idea era considerada peligrosa por Jefferson y sus partidarios, quienes entendían que los bancos eran fundamentalmente vehículos de especulación y explotación. Para ellos, un banco semipúblico era aún peor, porque se basaba en un monopolio creado artificialmente. Para disipar esa posible resistencia, Hamilton pidió un banco con una escritura de constitución limitada a 20 años, que fue concedido, y así se fundó en 1791 el Banco de Estados Unidos. Cuando expiró su escritura de constitución, no fue renovada por el Congreso. En 1816 se estableció otro Banco de Estados Unidos (el llamado Segundo Banco de Estados Unidos) con otra escritura de constitución. Cuando solicitó su renovación en 1836, le fue denegada (más sobre esto en el capítulo 4). A partir de entonces, Estados Unidos pasó sin siquiera un banco semipúblico durante casi 80 años, hasta que en 1913 se constituyó la Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal (su banco central).
[31] Esa exposición se titulaba "Alexander Hamilton: el hombre que forjó la América moderna" y se celebró del 10 de septiembre de 2004 al 28 de febrero de 2005. Véase la página web <http://www.alexanderhamiltonexhibition.org>.

Abraham Lincoln y el intento de América por conseguir la supremacía

Aunque el programa comercial de Hamilton estaba bien establecido en la década de 1820, los aranceles fueron una fuente de tensiones siempre presente en la política estadounidense durante las siguientes tres décadas. Los estados agrarios del Sur intentaban constantemente rebajar los aranceles industriales, mientras que los estados manufactureros del Norte daban sus razones para mantenerlos altos o incluso subirlos más. En 1832 Carolina del Sur, que era partidaria del libre comercio, llegó a negarse a aceptar la nueva ley arancelaria federal, lo que llevó a una crisis política. La llamada Crisis de Anulación fue resuelta por el presidente Andrew Jackson, quien ofreció cierta reducción arancelaria (aunque no mucha, pese a su imagen como el héroe popular del capitalismo americano librecambista), al mismo tiempo que amenazaba a Carolina del Sur con la intervención militar. Esto sirvió para remendar la situación provisionalmente, pero con el tiempo el enconado conflicto llegó a una resolución violenta en la Guerra de Secesión, que se libró bajo la presidencia de Abraham Lincoln.

Muchos norteamericanos llaman a Abraham Lincoln, el decimosexto presidente de Estados Unidos (1861-1865), el Gran Emancipador... de los esclavos americanos. Pero también podría ser calificado como el Gran Protector... de la industria manufacturera estadounidense. Lincoln fue un ferviente defensor de la protección de la industria incipiente. Se fogueó en política bajo Henry Clay, del Partido Liberal, quien abogaba por la construcción del "Sistema Americano", que consistía en protección de la industria incipiente ("protección para las industrias nacionales", en palabras del propio Clay) e inversión en infraestructura como canales ("mejoras internas").[32] Lincoln, nacido en el estado de Kentucky como Clay, entró en la política como legislador liberal del estado de Illinois en 1834 a los 25 años, y fue el lugarteniente de confianza de Clay durante los primeros tiempos de su carrera política.

[32] El Partido Liberal fue el principal rival del entonces dominante Partido Demócrata (fundado en 1828) entre mediados de la década de 1830 y principios de la de 1850. Dio dos presidentes en cinco elecciones entre 1836 y 1856: William Harrison (1841-1844) y Zachary Taylor (1849-1851).

El carismático Clay destacó desde los primeros compases de su carrera. Casi tan pronto como fue elegido para el Congreso en 1810, llegó a ser el portavoz de la Cámara de Representantes (desde 1811 hasta 1820 y de nuevo en 1823-1825). Como político del Oeste, quiso convencer a los estados del Oeste de que unieran sus fuerzas a los estados del Norte, en el desarrollo de cuyas industrias manufactureras Clay veía el futuro de su país. Tradicionalmente los estados del Oeste, sin demasiada industria, habían sido defensores del libre comercio y por lo tanto se aliaban con los estados del Sur, partidarios de este sistema. Clay alegó que debían cambiar de bando con el fin de respaldar un programa proteccionista de desarrollo industrial a cambio de inversiones federales en infraestructura para desarrollar la región. Clay se presentó a la presidencia en tres ocasiones (1824, 1832 y 1844), sin éxito, aunque estuvo muy cerca de conquistar el voto popular en las elecciones de 1844. Los candidatos liberales que consiguieron ser presidentes –William Harrison (1841-1844) y Zachary Taylor (1849-1851)– eran generales sin ideas políticas o económicas claras.

Al fin, lo que hizo posible que el proteccionismo obtuviera la presidencia con Lincoln como candidato fue la formación del Partido Republicano. Hoy en día el Partido Republicano se autodenomina el GOP ("Grand Old Party"), pero en realidad es más joven que el Partido Demócrata, que ha existido de una u otra forma desde los tiempos de Thomas Jefferson (cuando se llamaba, de un modo un tanto confuso para el observador moderno, los Republicanos Demócratas). El Partido Republicano fue un invento de mediados del siglo XIX, basado en una nueva visión que correspondía a un país que se estaba moviendo rápidamente hacia fuera (hacia Occidente) y hacia delante (a través de la industrialización) en lugar de volver a una economía agraria cada vez más insostenible basada en la esclavitud.

La fórmula ganadora que encontró el Partido Republicano fue combinar el Sistema Americano de los liberales con la libre distribución de tierras públicas (a menudo ya ocupadas ilegalmente) tan sumamente deseadas por los estados del Oeste. Esa llamada a la distribución de tierras públicas era, naturalmente, una abominación para los terratenientes del Sur, quienes la consideraban un terreno resbaladizo hacia una reforma agraria exhaustiva. La legislación para tal distribución había sido frustrada constantemen-

te por los diputados sureños. El Partido Republicano se propuso hacer aprobar la Ley sobre fincas rurales (Homestead Act), que prometía dar 65 hectáreas de tierra a cualquier colono que la explotara durante cinco años. Esta ley se aprobó durante la Guerra de Secesión en 1862, para cuando los diputados del Sur se habían retirado del Congreso.

La esclavitud *no* fue una cuestión tan divisiva en la política estadounidense previa a la Guerra de Secesión como la mayoría de nosotros cree que fue. Los abolicionistas tuvieron una gran influencia en algunos estados del Norte, especialmente Massachusetts, pero la corriente principal del pensamiento norteño no era abolicionista. Mucha gente que se oponía a la esclavitud creía que las personas negras eran racialmente inferiores y por lo tanto era contraria a concederles la plena ciudadanía, incluido el derecho de voto. Consideraba que la propuesta de los radicales de una abolición inmediata de la esclavitud era muy poco realista. El propio Gran Emancipador compartía esas opiniones. Respondiendo a un editorial en la prensa que instaba a la inmediata emancipación de los esclavos, Lincoln escribió: "Si pudiera salvar la Unión sin liberar ningún esclavo, lo haría; y si pudiera salvarla liberando todos los esclavos, lo haría; y si pudiera hacerlo liberando algunos y dejando en paz a los demás, también lo haría".[33] Los historiadores de aquel período coinciden en que su abolición de la esclavitud en 1862 fue más un paso estratégico para ganar la guerra que un acto de convicción moral. El desacuerdo sobre la política comercial, de hecho, era al menos tan importante, y posiblemente más, que la esclavitud como factor que ocasionó la Guerra de Secesión.

Durante la campaña electoral de 1860, los republicanos de algunos estados proteccionistas acusaron a los demócratas de "partido sudista-*británico* secesionista y antiaranceles [la cursiva es mía]", jugando con la idea de Hamilton del sistema *americano* que implicaba que el libre comercio convenía a los intereses británicos, no norteamericanos.[34] Sin embargo, Lincoln trató de guardar silencio sobre la cuestión arancelaria durante la campaña electoral, no solo para evitar ataques de los demócratas sino también para

[33] Citado en Garraty y Carnes, 2000, p. 405.

[34] La cita corresponde a R. Luthin, "Abraham Lincoln and the Tariff", *The American Historical Review*, vol. 49, N° 4, 1944, p. 616.

mantener unido el nuevo y frágil partido, en el que militaban algunos librecambistas (fundamentalmente antiguos demócratas que se oponían a la esclavitud).

Pero, una vez elegido, Lincoln subió los aranceles industriales hasta su nivel más alto hasta entonces en la historia de Estados Unidos.[35] Se dio como excusa los gastos para la guerra civil, así como el primer aumento importante de los aranceles estadounidenses tuvo lugar durante la guerra anglo-americana (1812-1816). Sin embargo, después del conflicto, los aranceles se mantuvieron en los mismos niveles que en tiempo de guerra o superiores. Los aranceles sobre las importaciones manufactureras siguieron siendo del 40-50% hasta la Primera Guerra Mundial, y fueron los más elevados de cualquier país del mundo.[36]

En 1913, después de la victoria electoral demócrata, se aprobó el arancel Underwood, que reducía la tarifa media sobre los artículos manufacturados del 44% al 25%.[37] Pero los aranceles volvieron a subir poco tiempo después, gracias a la participación estadounidense en la Primera Guerra Mundial. Tras la vuelta republicana al poder en 1921, los aranceles subieron otra vez, aunque no regresaron a los niveles del período 1861-1913. En 1925, la tarifa media

[35] Uno de los asesores económicos clave de Lincoln fue Henry Carey, a la sazón el principal economista estadounidense, que era hijo de uno de los primeros economistas proteccionistas del país, Mathew Carey, y él mismo un insigne proteccionista. En la actualidad son pocos los que han oído hablar de Carey, pero estuvo considerado como uno de los economistas norteamericanos más destacados de su época. Karl Marx y Friedrich Engels llegaron a calificarle de "el único economista norteamericano de importancia" en su carta a Weydemeyer, del 5 de marzo de 1852, en K. Marx y F. Engels, *Letters to Americans, 1848-95: A Selection*, Nueva York, International Publishers, 1953, como aparece citado en O. Frayssé, *Lincoln, Land, and Labour*, traducido por S. Neely de la edición original francesa (París, Publications de la Sorbonne, 1988), Urbana y Chicago, University of Illinois Press, 1994, p. 224, nota 46.

[36] La consolidación de un régimen de política comercial proteccionista no fue el único legado económico de la presidencia de Lincoln. En 1862, además de la Homestead Act, uno de los programas de reforma agraria más ambiciosos de la historia humana, Lincoln supervisó la aprobación de la Morill Act. Esta ley establecía los Land-Grant Colleges, que ayudaron a impulsar las competencias de investigación y desarrollo (I+D) del país, que posteriormente llegaría a ser el arma competitiva más importante de la nación. Si bien el gobierno estadounidense había apoyado la investigación agrícola desde la década de 1830, la Morill Act marcó un hito en la historia del apoyo gubernamental a la I+D en Estados Unidos.

[37] Bairoch, 1993, pp. 37-38.

sobre las manufacturas había vuelto a aumentar hasta el 37%. Posteriormente al comienzo de la Gran Depresión, se promulgó la Ley Smooth-Hawley, que aumentó aún más los aranceles.

Junto con la tan loada sabiduría del movimiento contrario a la Ley del Maíz, la estupidez de la Ley Smooth-Hawley se ha convertido en una fábula clave en la mitología del libre comercio. El economista librecambista Jagdish Bhagwati lo llamó "el acto más visible y espectacular de locura anticomercial".[38] Pero esta opinión es engañosa. La Ley Smooth-Hawley puede haber provocado una guerra arancelaria internacional, gracias a su falta de oportunidad, sobre todo dada la nueva condición de Estados Unidos como la principal nación acreedora del mundo después de la Primera Guerra Mundial. Pero sencillamente no fue la desviación radical con respecto a la postura tradicional de la política comercial del país que los economistas librecambistas afirman que fue. Con posterioridad a esa ley, el índice arancelario industrial medio se elevó hasta el 48%. El aumento del 37% (1925) al 48% (1930) no es precisamente pequeño, pero tampoco un cambio sísmico. Además, el 48% alcanzado después de la ley entra perfectamente dentro de la gama de los índices que habían prevalecido en el país desde la Guerra de Secesión, si bien en la zona alta.

Pese a ser el país más proteccionista del mundo durante el siglo XIX y hasta la década de 1920, Estados Unidos fue también la economía de crecimiento más rápido. El eminente historiador económico suizo Paul Bairoch señala que no existen pruebas de que la única reducción importante del proteccionismo en la economía estadounidense (entre 1846 y 1861) tuviera alguna repercusión positiva apreciable en el ritmo de crecimiento económico del país.[39] Algunos economistas librecambistas arguyen que Estados Unidos creció rápidamente durante ese período *a pesar* del proteccionismo, porque tuvo muchas otras condiciones favorables para crecer, particularmente sus abundantes recursos naturales, amplio mercado nacional y alto índice de alfabetismo.[40] La fuerza de

[38] Bhagwati, 1985, p. 22, nota al pie 10.
[39] Bairoch, 1993, pp. 51-52.
[40] Criticando mi propio libro, *Retirar la escalera*, el economista de Dartmouth Doug Irwin afirma que "Estados Unidos empezó como un país muy rico con un índice de alfabetismo elevado, propiedad agraria ampliamente distribuida, gobierno estable e instituciones políticas competentes que garantizaban en grado sumo la seguridad de

este contraargumento queda debilitada por el hecho de que, como veremos, muchas otras naciones con pocas de esas condiciones también crecieron rápidamente detrás de sus barreras protectoras. Acuden a la mente Alemania, Suecia, Francia, Finlandia, Austria, Japón, Taiwán y Corea.

No fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando Estados Unidos –con su supremacía industrial ahora incontrovertible– liberalizó su comercio y comenzó a liderar la causa del libre cambio. Pero Estados Unidos nunca ha practicado el libre comercio hasta el punto en que lo hizo Gran Bretaña durante su período librecambista (de 1860 a 1932). Jamás ha tenido un régimen de aranceles cero como Gran Bretaña. También ha sido mucho más agresivo al utilizar medidas proteccionistas no arancelarias en caso necesario.[41] Además, al mismo tiempo que pasaba a un comercio más libre (si no completamente libre), el gobierno estadounidense fomentó industrias clave por otros medios, por ejemplo financiación pública de I+D. Entre la década de 1950 y mediados de la de 1990, la financiación del gobierno federal de Estados Unidos suponía el 50-70% de la financiación total de I+D del país, lo cual está muy por encima de las cifras, en torno al 20%, que se encuentran en naciones "dirigidas por el gobierno" como Japón y Corea. Si el gobierno federal no hubiera financiado la I+D, Estados Unidos no habría podido mantener su ventaja tecnológica sobre el resto del mundo en industrias clave como ordenadores, semiconductores, ciencias de la vida, internet y aeroespacial.

la propiedad privada, un extenso mercado interior con libre comercio en artículos y libre movilidad laboral entre regiones, etc. Dadas estas condiciones abrumadoramente favorables, ni siquiera políticas comerciales muy ineficientes habrían podido impedir que tuvieran lugar progresos económicos". D. Irwin (2002), crítica de H.-J. Chang, *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004, <http://eh.net/ bookreviews/library/0777.shtml>.

[41] Entre ellas se incluían: restricciones "voluntarias" a la exportación contra exportadores extranjeros prósperos (por ejemplo, empresas automovilísticas japonesas); cupos de importaciones de textil y ropa (mediante el Acuerdo Multifibras); subvenciones agrícolas (compárese con la abrogación de las Leyes del Maíz en Gran Bretaña); y derechos anti-*dumping* (donde "*dumping*" es definido por el gobierno estadounidense de un modo predispuesto en contra de las empresas extranjeras, como han demostrado las reiteradas resoluciones de la OMC).

Otros países, secretos culpables

Dado que el proteccionismo es malo para el crecimiento económico, ¿cómo es posible que dos de las economías más prósperas de la historia hayan sido tan proteccionistas? Una posible respuesta es que, si bien Gran Bretaña y Estados Unidos fueron proteccionistas, también tuvieron más éxito económicamente que otros países porque fueron menos proteccionistas que otros. De hecho, parece probable que otras naciones ricas conocidas por sus tendencias proteccionistas –como Francia, Alemania y Japón– tuvieron barreras arancelarias todavía más altas que las de Gran Bretaña y Estados Unidos.

Esto no es cierto. Ninguno de los demás países que figuran entre las naciones ricas de hoy fue tan proteccionista como Gran Bretaña o Estados Unidos, con la breve excepción de España en la década de 1930.[42] Francia, Alemania y Japón –los tres países que generalmente se consideran las patrias del proteccionismo– siempre tuvieron aranceles más bajos que Gran Bretaña o Estados Unidos (hasta que estos se convirtieron al libre cambio después de su dominio económico).

Francia suele presentarse como el contrapunto proteccionista a la Gran Bretaña librecambista. Pero, entre 1821 y 1875, sobre todo hasta principios de la década de 1860, Francia tuvo aranceles más bajos que Gran Bretaña.[43] Aun cuando se hizo proteccionista –entre las décadas de 1920 y 1950–, su índice arancelario industrial medio nunca superó el 30%. Los índices arancelarios industriales medios de Gran Bretaña y Estados Unidos llegaron a alcanzar el 50-55%.

Los aranceles siempre fueron relativamente bajos en Alemania. Durante todo el siglo XIX y a principios del XX (hasta la Primera Guerra Mundial), el índice arancelario manufacturero medio en Alemania era del 5-15%, muy por debajo de los índices del 35-50%

[42] Para más información sobre los demás países de los que se trata en este capítulo, véanse Chang, 2002, capítulo 2, pp. 32-51, y H.-J. Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs – How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future*, Ginebra, Oxfam, y Oxford, South Centre, 2005; <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>.

[43] Véanse las pruebas presentadas en Nye, 1991.

estadounidenses y británicos (antes de la década de 1860). Incluso en la década de 1920, cuando se volvió más proteccionista con sus industrias, el índice arancelario industrial medio de Alemania se mantuvo en torno al 20%. La frecuente ecuación de fascismo con proteccionismo en la mitología librecambista es sumamente engañosa en este sentido.

En cuanto a Japón, ya desde los albores de su desarrollo industrial practicó de hecho el libre cambio. Pero no lo hizo por propia elección, sino debido a una serie de tratados desiguales que algunos países occidentales le obligaron a firmar coincidiendo con su apertura en 1853. Esos tratados mantuvieron el índice arancelario de Japón por debajo del 5% hasta 1911. Pero, incluso después de recuperar la autonomía arancelaria y de subir los aranceles manufactureros, el índice medio de las tarifas industriales fue solo del 30%.

No fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, momento en que Estados Unidos se convirtió en el mandamás y liberalizó su comercio, cuando países como Francia empezaron a parecer proteccionistas. Pero, aun entonces, la diferencia no era tan grande. En 1962 el arancel industrial medio en Estados Unidos era todavía del 13%. Con unos índices arancelarios industriales medios de solo el 7%, Holanda y Alemania occidental eran considerablemente menos proteccionistas que Estados Unidos. Los índices tarifarios en Bélgica, Japón, Italia, Austria y Finlandia eran solo ligeramente más altos, oscilando entre el 14% y el 20%. Francia, con un índice arancelario del 30% en 1959, constituía una excepción.[44] A principios de la década de 1970, Estados Unidos ya no podía afirmar ser el principal practicante del libre comercio. Para entonces, otros países ricos le habían dado alcance económicamente y se veían capaces de rebajar sus tarifas industriales. En 1973, el índice arancelario industrial medio estadounidense era del 12%, comparado con el 13% de Finlandia, el 11% de Austria y el 10% de Japón. El índice tarifario medio de los países de la CEE (Comunidad Económica Europea) era considerablemente inferior al de Estados Unidos: solo 8%.[45]

[44] Los índices arancelarios industriales medios eran del 14% en Bélgica (1959), 18% en Japón (1962) e Italia (1959), alrededor del 20% en Austria y Finlandia (1962) y 30% en Francia (1959). Véase Chang, 2005, tabla 5.

[45] Chang, 2005, tabla 5. En 1973, los países de la CEE incluían a Alemania Occidental, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y el Reino Unido.

Así pues, los dos adalides del libre comercio, Gran Bretaña y Estados Unidos, no solo no eran economías librecambistas, sino que además habían sido las dos economías más proteccionistas entre las naciones ricas, esto es, hasta que cada uno se convirtió en la potencia industrial dominante del mundo.*

Por supuesto, los aranceles son solo una de las múltiples herramientas que un país puede emplear para fomentar sus industrias incipientes. Al fin y al cabo, la recomendación original de Hamilton recogía once tipos de medidas para promover la industria incipiente, entre ellas patentes, niveles de calidad de productos e inversión pública en infraestructura. Puede que Gran Bretaña y Estados Unidos hayan usado aranceles de un modo muy agresivo, pero otras naciones utilizaron a menudo otros medios de intervención política –por ejemplo empresas de propiedad estatal, subvenciones o apoyo comercial a la exportación– más intensamente.

En los primeros tiempos de su industrialización, cuando no había suficientes capitalistas del sector privado que pudieran asumir empresas arriesgadas a gran escala, los gobiernos de la mayoría de los países ricos de hoy (salvo Estados Unidos y Gran Bretaña) establecieron empresas de propiedad estatal. En algunos casos, proporcionaron tantas subvenciones y otros tipos de ayuda (por ejemplo sobornar a trabajadores especializados del extranjero) a algunas compañías del sector privado que estas eran en realidad empresas conjuntas público-privadas. En el siglo XVIII Prusia, el líder de la industrialización alemana, fomentó industrias como el lino, el hierro y el acero por esos métodos. Japón fundó industrias del acero, la construcción naval y el ferrocarril a través de propiedad estatal y subvenciones objetivas (hablaré más sobre ello en el capítulo 5). A

* Desde luego, el índice arancelario medio no nos cuenta la historia completa. Un país puede tener un índice tarifario medio relativamente bajo, pero esto podría ser consecuencia de la fuerte protección de determinados sectores compensada por aranceles muy bajos o cero en otros sectores. Por ejemplo, durante finales del siglo XIX y principios del XX, al mismo tiempo que mantenía un índice arancelario industrial medio relativamente moderado (5-15%), Alemania asignó una fuerte protección tarifaria a industrias estratégicas como el hierro y el acero. Durante el mismo período, Suiza también proporcionó una protección alta a sus incipientes industrias de ingeniería, aunque su índice arancelario medio era del 15-20%. En la primera mitad del siglo XX, Bélgica mantuvo niveles moderados de protección global (índice tarifario industrial medio en torno al 10%), pero protegió fuertemente sectores textiles clave (30-60%) y la industria siderúrgica.

finales del siglo XIX, el gobierno sueco tomó la iniciativa en el desarrollo de los ferrocarriles. En 1913 era propietario de la tercera parte de las vías férreas en kilometraje y del 60% en artículos transportados, eso en una época en que los líderes del desarrollo ferroviario, a saber, Gran Bretaña y Estados Unidos, dependían casi por completo del sector privado. La cooperación público-privada en Suecia continuó en el desarrollo de los sectores del telégrafo, el teléfono e hidroeléctrico. El gobierno sueco también subvencionó I+D a partir de entonces.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los esfuerzos estatales por fomentar la industria se intensificaron en la mayoría de los países ricos. El mayor cambio tuvo lugar en Francia. Contrariamente a la imagen popular, el Estado francés no siempre ha sido proteccionista. Sin duda había existido una tradición de activismo estatal, representado por Jean-Baptiste Colbert, durante muchos años (1665-1683) el ministro de Economía y Hacienda de Luis XIV, pero fue rechazado después de la Revolución francesa. Así, entre el final del dominio de Napoleón y la Segunda Guerra Mundial, excepto durante el reinado de Napoleón III, el Estado francés adoptó un enfoque de *laissez-faire* extremo ante la política económica. Una importante crónica histórica de la política económica gala señala que, durante ese período, la estrategia de promoción industrial del gobierno francés "consistió básicamente en organizar exposiciones, cuidar las cámaras de comercio, recoger estadísticas económicas y distribuir condecoraciones a empresarios".[46] A partir de 1945, reconociendo que sus políticas conservadoras de no intervención eran responsables de su relativo declive económico y por ende de la derrota en dos guerras mundiales, el Estado francés asumió un papel mucho más activo en la economía. Emprendió una planificación "indicativa" (opuesta a la "obligatoria" del comunismo), adquirió industrias clave mediante nacionalización y canalizó la inversión en sectores estratégicos a través de bancos de propiedad estatal. Para crear el respiro necesario para que crecieran nuevas industrias, los aranceles industriales se mantuvieron a un nivel relativamente alto hasta la década de 1960. Esa estrategia funcionó muy bien. En los años ochenta, Francia se había transformado en un líder tecnológico en muchos terrenos.

[46] R. Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 14.

En Japón, el famoso MITI (Ministerio de Comercio e Industria Internacional) organizó un programa de desarrollo industrial que ahora se ha hecho legendario. Los aranceles industriales de Japón no eran particularmente altos después de la Segunda Guerra Mundial, pero las importaciones estaban estrechamente controladas a través del control gubernamental sobre el mercado de divisas. Se fomentaron las exportaciones con el fin de aprovechar al máximo las reservas de divisas necesarias para adquirir mejor tecnología (comprando maquinaria o pagando por licencias tecnológicas). Esto supuso subvenciones a la exportación directas e indirectas así como ayuda en información y comercialización de la JETRO (Organización del Comercio Exterior de Japón), la agencia de comercio estatal. Hubo otras medidas para crear el espacio necesario para la acumulación de nuevas competencias productivas por parte de las industrias incipientes. El gobierno japonés canalizó créditos subvencionados a sectores clave mediante "programas de crédito dirigido". También reguló en gran medida la inversión extranjera de corporaciones transnacionales (CTN). La inversión exterior sencillamente se prohibió en la mayoría de industrias clave. Aun cuando se autorizaba, existían límites estrictos a la propiedad extranjera, por lo general un máximo del 49%. Se exigía a las compañías foráneas que transfirieran tecnología y compraran por lo menos partes específicas de sus suministros en el país (el llamado requisito de contenido local). El gobierno nipón también reguló la afluencia de tecnologías, para asegurarse de que no se importaran las demasiado obsoletas o demasiado caras. Sin embargo, a diferencia del siglo XIX, el gobierno japonés no utilizó empresas de propiedad estatal en industrias manufactureras clave.

Países como Finlandia, Noruega, Italia y Austria –que estaban todos relativamente atrasados al término de la Segunda Guerra Mundial y veían la necesidad de un rápido desarrollo industrial– emplearon también estrategias similares a las utilizadas por Francia y Japón para fomentar sus industrias. Todos ellos tuvieron aranceles relativamente altos hasta la década de 1960. Todos usaron activamente EPE para modernizar sus industrias. Esto salió bien particularmente en Finlandia y Noruega. En Finlandia, Noruega y Austria, el gobierno se implicó mucho más en dirigir el flujo de crédito bancario a sectores estratégicos. Finlandia controló muchísimo la inversión extranjera. En muchas partes de Italia, el go-

bierno local prestó apoyo para comercialización e I+D a pequeñas y medianas empresas de la región.

Así pues, prácticamente todos los países ricos de hoy utilizaron políticas nacionalistas (por ejemplo, aranceles, subvenciones, restricciones al comercio extranjero) para fomentar sus industrias incipientes, aunque la combinación exacta de políticas utilizadas, así como su oportunidad y duración, variaron de una nación a otra. Hubo algunas excepciones: en particular Holanda (que había exhibido las mejores credenciales librecambistas desde el siglo XIX) y Suiza (hasta la Primera Guerra Mundial) practicaron sistemáticamente el libre comercio. Pero ni siquiera estos países se ajustan al ideal neoliberal de hoy en día, pues no protegieron las patentes hasta principios del siglo XX. Holanda introdujo una ley de patentes en 1817, pero la abolió en 1869 y no volvió a aplicarla hasta 1912. Los suizos introdujeron su primera ley de patentes en 1888, pero solo protegía inventos mecánicos. No aprobaron una ley de patentes íntegra hasta 1907 (más sobre estos casos en el capítulo 6).

Contra la naturaleza de las pruebas históricas que he presentado en este capítulo, los economistas librecambistas han argumentado que la mera coexistencia de proteccionismo y desarrollo económico no demuestra que el primero cause el segundo.[47] Eso es cierto. Pero por lo menos trato de explicar algo (el desarrollo económico) con otra cosa que coexistió con él (el proteccionismo); los economistas librecambistas tienen que justificar cómo el libre comercio puede ser una explicación del éxito económico de los países ricos de hoy, cuando sencillamente no se había practicado demasiado antes de que se enriquecieran.

Aprender las lecciones apropiadas de la historia

El político y filósofo romano Cicerón dijo en cierta ocasión: "No saber lo que se ha negociado en tiempos pasados es ser siempre un niño. Si no se hace ningún uso de los esfuerzos de épocas pasadas, el mundo debe permanecer siempre en la infancia del conocimiento".

[47] Irwin, 2002, constituye un ejemplo.

En ninguna otra parte esta observación es más pertinente, y al mismo tiempo más ignorada, que en el diseño de políticas de desarrollo. Si bien disponemos de abundantes experiencias históricas de las que sacar partido, no nos molestamos en aprenderlas y aceptamos ciegamente el mito extendido de que los países ricos de ahora se desarrollaron a través de una política librecambista de libre mercado.

Pero la historia nos dice que, en las primeras fases de su desarrollo, prácticamente todas las naciones prósperas utilizaron alguna combinación de protección, subvenciones y regulación para desarrollar sus economías. La historia de los países en vías de desarrollo eficientes de los que he hablado en el capítulo 1 así lo demuestra. Aún más importante, el caso de los países ricos de hoy también lo confirma, como he expuesto en este capítulo.

Desgraciadamente, otra lección de la historia es que las naciones ricas han "retirado la escalera" imponiendo medidas librecambistas de libre mercado a los países pobres. Naciones ya establecidas no desean ver la aparición de más competidores a través de las políticas nacionalistas que ellas mismas usaron con éxito en el pasado. Ni siquiera el miembro más reciente del club de los países ricos, mi Corea natal, ha sido una excepción a esta regla. Pese a haber sido uno de los países más proteccionistas del mundo, ahora defiende fuertes reducciones en los aranceles industriales, si no el libre cambio total, en la OMC. Pese a haber sido la capital mundial de la piratería, ahora se indigna porque los chinos y los coreanos están produciendo CD piratas de música pop coreana y DVD ilegales de películas coreanas. Aún peor, esos partidarios del libre mercado suelen ser las mismas personas que, no hace mucho, redactaban y aplicaban de hecho políticas intervencionistas y proteccionistas en sus antiguos empleos. La mayoría de ellos probablemente aprendieron su economía de libre mercado de libros de texto norteamericanos copiados ilegalmente, mientras escuchaban música rock-and-roll pirateada y veían videos pirateados de películas de Hollywood en su tiempo de ocio.

Pero todavía más extendida e importante que la "retirada de la escalera" es la amnesia histórica. En el prólogo he explicado el proceso gradual y sutil en que se reescribe la historia para hacerla encajar en la imagen que un país tiene de sí mismo. Como consecuencia, mucha gente de los países ricos recomienda políticas librecambistas

de libre mercado creyendo sinceramente que son medidas que sus antepasados emplearon con el fin de enriquecer su patria. Cuando los países pobres se quejan de que tales políticas son perjudiciales, esas protestas son desestimadas por ser intelectualmente erróneas[48] o estar al servicio de los intereses de sus dirigentes corruptos.[49] A esos malos samaritanos nunca se les ocurre que las políticas que recomiendan están fundamentalmente reñidas con lo que la historia nos enseña que son los mejores programas de desarrollo. La intención que mueve sus recomendaciones políticas puede ser honrada, pero sus efectos no son menos perjudiciales que las recomendaciones motivadas por la retirada deliberada de la escalera.

Por suerte, la historia demuestra también que no es inevitable que países prósperos se comporten como malos samaritanos y, aún más importante, que les conviene por su propio bien no hacerlo. El episodio más reciente e importante de esta naturaleza ocurrió entre el lanzamiento del Plan Marshall en 1947 y el ascenso del neoliberalismo en la década de 1980.

En junio de 1947 Estados Unidos abandonó su política anterior de debilitar intencionadamente la economía alemana y puso en marcha el Plan Marshall, que canalizó una gran cantidad de dinero hacia la reconstrucción de la Europa de posguerra.* Aunque la suma

[48] En su elogiado artículo citado en el capítulo 1, Jeffrey Sachs y Andrew Warner exponen cómo las teorías "erróneas" han influido sobre países en vías de desarrollo para adoptar políticas "equivocadas". J. Sachs y A. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Bookings Papers on Economic Activity*, Nº 1, 1995, pp. 11-21.

[49] Cuando las conversaciones de Cancún de la OMC fracasaron, Willem Buiter, el distinguido economista holandés que era entonces el economista jefe del BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo) declaró: "Aunque los dirigentes de las naciones en vías de desarrollo gobiernan países que son, por término medio, pobres o muy pobres, eso no significa que esos líderes hablen necesariamente en nombre de los pobres y los más pobres de sus países. Algunos sí lo hacen; otros representan élites corruptas y represivas que viven de las rentas generadas por la imposición de barreras al comercio y otras distorsiones, a costa de sus ciudadanos más pobres e indefensos". Véase Willem Buiter, "If anything is rescued from Cancún, politics must take precedence over economics", carta al director, *Financial Times*, 16 de septiembre de 2003.

* El Plan Marshall fue anunciado por George Marshall, a la sazón secretario de Estado de los Estados Unidos, en su alocución a la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947. Sus detalles se negociaron en una reunión celebrada en París desde el 12 de julio de 1947. Se inició en 1948 y concluyó en 1951, canalizando unos 13.000 millones de dólares (equivalentes a 130.000 millones de dólares actuales) hacia

comprometida en él no era enorme, el Plan Marshall tuvo un papel importante en el arranque de las economías europeas devastadas por la guerra financiando letras de importación esenciales y la reconstrucción de infraestructuras. Aún más importante, fue una señal política de que Estados Unidos veía conveniente para sus intereses que otras naciones, incluidos sus antiguos enemigos, prosperaran. Estados Unidos también llevó otros países ricos a ayudar, o por lo menos a permitir, a los países pobres a desarrollar sus economías a través de políticas nacionalistas. Mediante el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), fundado también en 1947, Estados Unidos y otros países ricos autorizaron a las naciones en vías de desarrollo a proteger y subvencionar a sus productores más activamente que las naciones ricas. Eso fue un marcado contraste con los tiempos del colonialismo y los tratados desiguales, cuando se obligó a los países subdesarrollados a participar en el libre comercio. Esto se debió en parte al sentimiento de culpabilidad colonial en países como Gran Bretaña y Francia, pero sobre todo a la actitud más progresista del entonces nuevo hegémono de la economía global, Estados Unidos, hacia el desarrollo económico de naciones más pobres.

El resultado de esa estrategia progresista fue espectacular. Los países ricos experimentaron la llamada "edad de oro del capitalismo" (1950-1973). El índice de crecimiento de las rentas per cápita subió desde el 1,3% en la edad de oro liberal (1870-1913) hasta el 4,1% en Europa. Ascendió del 1,8% al 2,5% en Estados Unidos, al mismo tiempo que se disparaba del 1,5% al 8,1% en Japón.[50]

---

las economías de Europa devastadas por la guerra. El Plan Marshall reemplazó el Plan Morgenthau, que había dictado la política exterior norteamericana de posguerra hasta entonces. El Plan Morgenthau, así llamado por el secretario de Hacienda del momento (1934-1945), se centró en poner fin a la ambición expansionista de Alemania "pastoreándola". Cuando se combinó con el deseo de la Unión Soviética de apoderarse de la avanzada maquinaria alemana, fue muy eficaz para destruir la economía germana. No obstante, pronto se hizo evidente que ese plan era inviable. Tras su visita a Alemania en 1947, el ex presidente estadounidense Herbert Hoover calificó el Plan Morgenthau de "ilusorio" y arguyó que no daría resultado a menos que la población alemana se redujera en 25 millones de habitantes, de 65 a 40 millones. Para una discusión ilustrada sobre el tema, véase E. Reinert, "Increasing Poverty in a Globalised World: Marshall Plans and Morgenthau Plans as Mechanisms of Polarisation of World Incomes", en H.-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press, 2003.

[50] Los índices de crecimiento de este párrafo corresponden a A. Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, París, OCDE, 2003, tabla 8b.

Estos espectaculares rendimientos de crecimiento se combinaron con baja desigualdad de ingresos y estabilidad económica. Aún más importante, a los países en vías de desarrollo también les fue muy bien durante ese período. Como he señalado en el capítulo 1, durante las décadas de 1960 y 1970, cuando utilizaron políticas nacionalistas bajo el "permisivo" sistema internacional, crecieron el 3% en cuanto a rentas per cápita. Eso está muy por encima de lo que habían conseguido bajo las antiguas políticas liberales durante la "primera globalización" (1870-1913) y dobla el ritmo que han registrado desde la década de 1980 bajo programas neoliberales.

Algunos han descartado la generosidad de Estados Unidos durante el período 1947-1979 sobre la base de que era amable con los países pobres solo debido a la rivalidad con la URSS en la Guerra Fría. Sería absurdo negar que la Guerra Fría tuvo una influencia importante en la política exterior estadounidense, pero eso no nos impide reconocer el mérito a quien lo merece. Durante la "era del imperialismo" a finales del siglo XIX y principios del XX, las naciones poderosas se comportaron abominablemente con los países más pobres *a pesar* de la intensa rivalidad entre ellas.

La historia –reciente y más lejana– que he expuesto en los dos últimos capítulos pondrá al corriente mi discusión en los siguientes, donde explico cómo se equivocan exactamente los malos samaritanos de nuestro tiempo con relación a los ámbitos clave de la política económica –comercio internacional, regulación de inversión extranjera, privatización, protección de derechos sobre la propiedad intelectual, como patentes, y política macroeconómica– y sugiero cómo debería cambiar su comportamiento si queremos fomentar el crecimiento económico en los países pobres.

Capítulo 3
Mi hijo de seis años debería trabajar
¿Es el libre comercio siempre la solución?

Tengo un hijo de seis años. Se llama Jin-Gyu. Vive a mi costa, pero es muy capaz de ganarse la vida. Le pago el alojamiento, la comida, la educación y la asistencia sanitaria. Pero millones de niños de su edad ya trabajan. Daniel Defoe, en el siglo XVIII, opinaba que los niños podían ganarse el sustento a partir de los cuatro años.

Además, trabajar le haría mucho bien al carácter de Jin-Gyu. Ahora mismo vive en una burbuja económica sin ninguna percepción del valor del dinero. Tiene una apreciación nula de los esfuerzos que su madre y yo hacemos por él, subvencionando su existencia ociosa y protegiéndole de la cruda realidad. Está demasiado protegido y debe exponerse a la competencia, para que pueda llegar a ser una persona más productiva. Pensándolo bien, cuanto mayor sea la competencia a la que se exponga y cuanto antes se haga, mejor será para su desarrollo futuro. Le inculcará una mentalidad que está lista para el trabajo duro. Debería hacerle dejar la escuela y trabajar. Quizá podría trasladarme a un país donde el trabajo infantil todavía se tolera, para darle más posibilidades de encontrar un empleo.

Puedo oírle decir que debo de estar loco. Que soy miope. Cruel. Me dice que debo alimentar y cuidar de mi hijo. Si introduzco a Jin-Gyu en el mercado laboral a los seis años, puede que llegue a ser un limpiabotas experimentado o incluso un vendedor ambulante próspero, pero jamás se convertirá en un cirujano cerebral o un físico nuclear: eso requeriría por lo menos doce años más de mi protección e inversión. Sostiene que, incluso desde una pers-

pectiva puramente materialista, sería más inteligente por mi parte invertir en la educación de mi hijo que recrearme pensando en el dinero que ahorro no mandándole a la escuela. A fin de cuentas, si yo tuviera razón, a Oliver Twist le habría ido mejor robando carteras para Fagin en lugar de ser rescatado por el descaminado buen samaritano del señor Brownlow, quien privó al chico de su oportunidad de ser competitivo en el mercado laboral.

Pero este argumento absurdo es en esencia como los economistas librecambistas justifican la liberalización del comercio rápida y a gran escala en los países en vías de desarrollo. Afirman que los productores de esas naciones deben estar expuestos a la mayor competencia posible ahora mismo, para que tengan el incentivo de aumentar su productividad para sobrevivir. La protección, en cambio, solo genera autosuficiencia y holgazanería. Cuanto antes se produzca esa exposición, sigue diciendo el argumento, mejor será para el desarrollo económico.

Sin embargo, los incentivos solo son una mitad de la historia. La otra es la capacidad. Aunque a Jin-Gyu le ofrecieran una recompensa de 20 millones de libras esterlinas, o bien lo amenazaran con alojarle una bala en la cabeza, no sería capaz de responder al reto de una intervención cerebral si hubiese dejado la escuela a los seis años. Análogamente, las industrias de los países en vías de desarrollo no sobrevivirán si se exponen a la competencia internacional demasiado pronto. Necesitan tiempo para mejorar sus aptitudes dominando tecnologías avanzadas y montando organizaciones efectivas. Esa es la esencia del argumento de la industria incipiente, sobre el que teorizó en un principio Alexander Hamilton, primer ministro de Economía y Hacienda de Estados Unidos, y utilizado por generaciones de diseñadores de políticas antes y después que él, como acabo de ilustrar en el capítulo anterior.

Naturalmente, la protección que proporciono a Jin-Gyu (como dice el propio argumento de la industria incipiente) no debería usarse para defenderle siempre de la competencia. Hacerle trabajar a los seis años está mal, pero también lo está subvencionarle a los cuarenta. Con el tiempo saldrá al ancho mundo, encontrará un trabajo y llevará una vida independiente. Solo necesita protección mientras acumula las aptitudes para conseguir un empleo satisfactorio y bien remunerado.

Desde luego, como sucede con los padres que crían a sus hijos,

la protección de la industria incipiente puede salir mal. Así como algunos padres son protectores en exceso, los gobiernos pueden mimar demasiado a las industrias incipientes. Algunos hijos están poco dispuestos a prepararse para la vida adulta, así como el apoyo a la industria incipiente se desperdicia con algunas empresas. Del mismo modo en que algunos hijos manipulan a sus padres para que les mantengan hasta después de la infancia, hay industrias que prolongan la protección del gobierno mediante un cabildeo inteligente. Pero la existencia de familias disfuncionales no puede ser un argumento contra el cuidado de los hijos. Análogamente, los casos de fracasos en la protección de la industria incipiente no pueden desacreditar esta estrategia *per se*. Los ejemplos de mal proteccionismo solo nos dicen que la política tiene que emplearse sabiamente.

El libre comercio no funciona

El libre comercio es bueno: esa es la doctrina que ocupa el centro de la ortodoxia neoliberal. En opinión de los neoliberales, no puede haber una proposición más patente que esa. El profesor Willem Buiter, mi distinguido ex colega en Cambridge y antiguo economista jefe del BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo), lo expresó sucintamente en cierta ocasión: "Recuerden: la liberalización unilateral del comercio no es una 'concesión' o un 'sacrificio' por el que uno debería ser compensado. Es un acto de interés propio ilustrado. La liberalización recíproca del comercio mejora los beneficios, pero no es necesaria para la presencia de éstos. Toda la economía está ahí".[1] La fe en la virtud del libre comercio es tan fundamental para la ortodoxia neoliberal que es efectivamente lo que define a un economista neoliberal. Se puede cuestionar (si no rechazar del todo) cualquier otro elemento del programa neoliberal –mercados de capitales abiertos, patentes fuertes o incluso privatización– sin abandonar por ello el credo neoliberal. Sin embargo, si uno se opone al libre comercio, está invitando efectivamente a que lo excomulguen.

[1] Willem Buiter, "If anything is rescued from Cancún, politics must take precedence over economics", carta al director, *Financial Times*, 16 de septiembre de 2003.

Basándose en estas convicciones, los malos samaritanos han hecho todo lo posible por empujar a los países en vías de desarrollo hacia el libre cambio, o, cuando menos, hacia un comercio mucho más libre. Durante el último cuarto de siglo, la mayoría de naciones subdesarrolladas han liberalizado el comercio en gran medida. Primero fueron empujadas por el FMI y el Banco Mundial como consecuencia de la crisis de la deuda del Tercer Mundo de 1982. Hubo otro impulso decisivo hacia la liberalización del comercio después de la fundación de la OMC en 1995. Aproximadamente durante la última década, han proliferado también los acuerdos de libre comercio (FTA) bilaterales y regionales. Por desgracia, durante ese período, a los países en vías de desarrollo no les ha ido nada bien, a pesar de (o debido a, en mi opinión) una masiva liberalización comercial, como he demostrado en el capítulo 1.

El caso de México –ejemplo típico de la facción librecambista– resulta particularmente revelador. Si algún país en vías de desarrollo puede prosperar con el libre comercio, ese debería ser México. Linda con el mayor mercado del mundo (el de Estados Unidos) y ha mantenido un acuerdo de libre cambio con él desde 1995 (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o NAFTA). También tiene una gran diáspora viviendo en Estados Unidos, lo que puede proporcionar importantes relaciones comerciales informales.[2] A diferencia de muchas otras naciones en vías de desarrollo más pobres, presenta una reserva adecuada de trabajadores cualificados, gerentes competentes e infraestructuras físicas relativamente desarrolladas (carreteras, puertos, etcétera).

Los economistas librecambistas sostienen que el libre comercio benefició a México acelerando su crecimiento. De hecho, después del NAFTA, entre 1994 y 2002, el PIB per cápita de México aumentó a razón de un 1,8% anual, una gran mejora con respecto al índice del 0,1% registrado entre 1985 y 1995.[3] Pero la década anterior al

[2] La mayor parte de la diáspora mexicana corresponde a inmigrantes recientes, pero algunos de ellos son descendientes de los primeros mexicanos que se volvieron estadounidenses debido a la anexión de extensas franjas del territorio de México –incluidas la totalidad o parte de los estados modernos de California, Nuevo México, Arizona, Nevada, Utah, Colorado y Wyoming– después de la guerra entre Estados Unidos y México (1846-1848) bajo el Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848).

[3] Estas cifras corresponden a M. Weisbrot *et al.*, "The Scorecard on Development: 25 Years of Diminished Progress", Center for Economic and Policy Research,

NAFTA fue también un período de extensa liberalización comercial para México, tras su conversión al neoliberalismo a mediados de los años ochenta. De modo que la liberalización del comercio fue también responsable del índice de crecimiento del 0,1%.

La liberalización comercial de gran alcance en las décadas de 1980 y 1990 segó ringleras enteras de industria mexicana que se había construido laboriosamente durante el período de industrialización de sustitución de importaciones (ISI). La consecuencia fue, como cabía esperar, una ralentización del crecimiento económico, pérdida de empleos y reducción salarial (por la desaparición de los empleos manufactureros mejor remunerados). Su sector agrícola se vio también muy afectado por los productos estadounidenses subvencionados, sobre todo maíz, el alimento de primera necesidad de la mayoría de mexicanos. Para colmo, la repercusión positiva del NAFTA (en lo que se refiere al aumento de las exportaciones al mercado estadounidense) ha perdido fuelle durante los últimos años. Durante 2001-2005, el rendimiento del crecimiento de México ha sido mínimo, con un ritmo de crecimiento anual de rentas per cápita del 0,3% (o un ínfimo 1,7% de aumento total durante cinco años).[4] En cambio, durante los "malos tiempos del pasado" de la ISI (1955-1982), los ingresos per cápita de México habían crecido mucho más rápido que durante el período del NAFTA, a un promedio del 3,1% anual.[5]

Washington, D.C., septiembre de 2005, figura 1, <http://www.cepr.net/publications/development_2005_ 09.pdf>.

[4] La renta per cápita mexicana experimentó un descenso en 2001 (-1,8%), 2002 (-0,8%) y 2003 (-0,1%) y aumentó solo el 2,9% en 2004, lo que apenas fue suficiente para devolver los ingresos al nivel de 2001. En 2005, creció a un ritmo estimado del 1,6%. Esto significa que la renta per cápita mexicana al término de 2005 era 1,7% mayor de lo que fue en 2001, lo que se traduce en un índice de crecimiento anual de aproximadamente el 0,3% durante el período 2001-2005. Las cifras de 2001-2004 se han sacado de los números pertinentes del informe anual del Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial*, Banco Mundial, Washington, D.C. La cifra del aumento de ingresos de 2005 (3%) corresponde a J. C. Moreno-Brid e I. Paunovic, "Old Wine in New Bottles? – Economic Policymaking in Left-of-center Governments in Latin America", *Harvard Review of Latin America,* primavera/verano de 2006, p. 47, tabla. El índice de crecimiento demográfico (1,4%) se ha extrapolado a partir del Banco Mundial, datos para 2000-2004, hallados en *World Development Report 2006*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2006, p. 292, tabla 1.

[5] La renta per cápita de México durante 1955-1882 aumentó en más del 6%, según J. C. Moreno-Brid *et al.,* 2005, NAFTA, y "The Mexican Economy: A Look Back on a Ten-Year Relationship", *North Carolina International Law and Commerce Register,*

México es un ejemplo particularmente llamativo del fracaso de una liberalización del comercio integral prematura, pero hay otros.[6] En Costa de Marfil, después de unas reducciones arancelarias del 40% en 1986, las industrias química, textil, zapatera y automovilística prácticamente se hundieron. El desempleo subió vertiginosamente. En Zimbabue, tras la liberalización del comercio en 1990, la tasa de desempleo se disparó del 10 al 20%. Se esperaba que los recursos de capital y mano de obra liberados de las empresas que fueron a la quiebra debido a la liberalización comercial fueran absorbidos por nuevos negocios. Esto no ocurrió a una escala suficiente. No es de extrañar que el crecimiento se desvaneciera y el desempleo se disparara.

La liberación del comercio ha acarreado también otros problemas. Ha aumentado las presiones sobre los presupuestos del gobierno, ya que reducía los ingresos arancelarios. Ese ha sido un problema especialmente grave para los países más pobres. Como adolecen de falta de competencias para la recaudación de impuestos y como los aranceles son la manera más fácil de recaudar tributos, dependen muchísimo de las tarifas (que a veces suponen más del 50% del total de ingresos del gobierno).[7] Como consecuencia, el ajuste fiscal que se ha tenido que hacer después de una liberalización comercial a gran escala ha sido enorme en muchas naciones en vías de desarrollo: incluso un estudio reciente del FMI demuestra que, en países de rentas bajas que tienen una capacidad limitada para recaudar otros impuestos, *menos del 30%* de los ingresos perdidos debido a la liberalización del comercio durante los últimos 25 años ha sido compensado por otros tributos.[8] Además, los niveles más bajos de actividad comercial y el mayor desempleo resultante de la liberali-

vol. 30. Como el índice de crecimiento demográfico de México fue del 2,9% anual, esto nos da un índice de crecimiento de la renta per cápita de en torno al 3,1%. El índice de crecimiento demográfico se ha calculado a partir de A. Maddison, *The World Economy – A Millennial Perspective*, París, OCDE, 2001, p. 280, tabla C2-a.

[6] Para más información, véase H.-J. Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs – How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future*, Ginebra, Oxfam, y Oxford, South Centre, 2005; <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>, pp. 78-81.

[7] Los aranceles suponen el 54,7% de los ingresos del gobierno para Suazilandia, el 53,5% para Madagascar, el 50,3% para Uganda y el 49,8% para Sierra Leona. Véase Chang, 2005, pp. 16-17.

[8] T. Baunsgaard y M. Keen, "Trade Revenue and (or?) Trade Liberalisation", documento de trabajo del FMI WP/05/112, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2005.

zación del comercio han reducido también los ingresos tributarios. Cuando los países estaban ya sometidos a una presión considerable por el FMI para reducir sus déficit presupuestarios, una disminución de ingresos supuso severos recortes de gastos, mermando a menudo terrenos vitales como educación, sanidad e infraestructuras físicas, perjudicando así el crecimiento a largo plazo.

Es perfectamente posible que *cierta* dosis de liberalización comercial *gradual* fuera beneficiosa, y hasta necesaria, para determinados países en vías de desarrollo en la década de 1980: acuden a la mente la India y China. Pero lo que ha acontecido durante el último cuarto de siglo ha sido una liberalización del comercio rápida, sin planificar y global. Solo para hacer memoria al lector, durante los "malos tiempos del pasado" de la industrialización de sustitución de importaciones (ISI) proteccionista, las naciones subdesarrolladas crecían, de promedio, el doble del ritmo al que lo hacen ahora bajo el libre comercio. Sencillamente, el libre cambio no funciona para los países en vías de desarrollo.

Mala teoría, malos resultados

A los economistas librecambistas todo esto se les antoja muy misterioso. ¿Cómo pueden ir mal los países cuando utilizan una política teóricamente tan bien demostrada ("toda la economía está ahí", como dice el profesor Buiter) como el libre comercio? Pero no deberían sorprenderse. Porque su teoría presenta algunas limitaciones importantes.

El razonamiento del libre cambio moderno se basa en la llamada teoría de Heckscher-Ohlin-Samuelson (o teoría HOS).* La teoría

* La teoría HOS recibe el nombre de los dos economistas suecos, Eli Heckscher y Bertil Ohlin, que la postularon a principios del siglo XX, y Paul Samuelson, el economista estadounidense que la perfeccionó a mediados de siglo. En esta versión de la teoría del libre cambio, para cada producto solo existe una tecnología de "práctica óptima" (es decir, más eficiente), que todos los países deben usar si quieren producirlo. Si cada producto tiene una tecnología productiva óptima para su fabricación, la ventaja comparativa de un país no puede ser determinada por sus tecnologías, como en la teoría de Ricardo. Viene determinada por lo adecuada que la tecnología empleada para cada producto es para esa nación. En la teoría HOS, la idoneidad de una tecnología concreta para un país depende de la intensidad con que use el factor de producción (esto es, mano de obra o capital) del que ese país esté relativamente bien dotado.

HOS se deriva de la de David Ricardo, que ya he esbozado en el capítulo 2, pero difiere de esta en un aspecto crucial. Entiende que la ventaja comparativa emana de las diferencias internacionales en las dotaciones relativas de "factores de producción" (capital y mano de obra), en lugar de las diferencias internacionales en tecnología, como en la teoría ricardiana.[9]

Según la teoría librecambista, sea la ricardiana o la versión HOS, cada país posee una ventaja comparativa en algunos productos, de modo que es, por definición, *relativamente* mejor produciendo unas cosas que otras.[*] En la teoría HOS, una nación tiene ventaja comparativa en productos que utilizan con mayor intensidad el factor de producción con el que está relativamente mejor dotada. Así pues, aunque Alemania, un país relativamente más rico en capital que en mano de obra, puede producir tanto automóviles como muñecos de peluche a un menor coste que Guatemala, le es más ventajoso especializarse en coches, porque su producción emplea capital de un modo más intenso. Guatemala, aunque es menos eficiente fabricando tanto automóviles como muñecos de peluche que Alemania, debería especializarse en estos últimos, cuya producción utiliza más mano de obra que capital.

Cuanto mejor se adapte un país a esta pauta subyacente de ventaja comparativa, más podrá consumir. Esto es posible debido al aumento de su propia producción (de los artículos para los cuales goza de ventaja comparativa) y, aún más importante, debido al mayor comercio con otros países que se especializan en productos distintos. ¿Cómo puede conseguir esto esa nación? Dejando las cosas tal como están. Cuando son libres de elegir, las empresas se especializarán racionalmente (como Robinson Crusoe) en cosas en las que son relativamente buenas y comerciarán con extranje-

[9] En este sentido, la teoría HOS es muy poco realista en un aspecto crucial: supone que los países en vías de desarrollo pueden usar la misma tecnología empleada por las naciones desarrolladas, pero la falta de capacidad para utilizar tecnologías más productivas (y naturalmente más difíciles) es precisamente lo que hace que esos países sean pobres. De hecho, la protección de la industria incipiente está destinada justamente a aumentar esa capacidad, conocida como "capacidad tecnológica" entre los economistas.

[*] Así, "comparativa" en la expresión "ventaja comparativa" no se refiere a la comparación entre países sino entre productos. Debido a que la gente confunde estos dos conceptos, a veces cree que las naciones pobres no tienen ventaja comparativa en nada, lo cual es lógicamente imposible.

ros. De esto se derivan las proposiciones de que el libre cambio es mejor y que la liberalización del comercio, aunque sea unilateral, resulta beneficiosa.

Pero la conclusión de la teoría HOS depende críticamente del supuesto de que los recursos productivos puedan circular libremente a través de las actividades económicas. Este supuesto implica que capital y mano de obra liberados de cualquier actividad puedan ser absorbidos inmediatamente y sin coste por otras actividades. Con esta suposición –conocida como el supuesto de la "perfecta movilidad de factores" entre los economistas–, los ajustes a las pautas comerciales cambiantes no plantean ningún problema. Si una fundición cierra debido a un aumento de las importaciones porque, pongamos por caso, el gobierno rebaja los aranceles, los recursos empleados en este sector (los trabajadores, los edificios, los altos hornos) serán utilizados (al mismo nivel de productividad o superior, y por lo tanto mayores ganancias) por otra industria que se haya vuelto relativamente más lucrativa, por ejemplo la informática. Nadie sale perdiendo en este proceso.

En realidad, ese no es el caso: los factores de producción no pueden adoptar cualquier forma que sea necesaria. Por lo general permanecen fijos en sus cualidades físicas y hay pocas máquinas de "uso general" o trabajadores con una "cualificación general" que puedan ser utilizados por distintas industrias. Los altos hornos de una fundición en quiebra no pueden reconvertirse en una máquina que fabrica ordenadores; los fundidores no poseen las aptitudes adecuadas para el sector informático. A menos que se reciclen, los fundidores se quedarán sin empleo. En el mejor de los casos, terminarán trabajando en empleos de baja cualificación, donde sus aptitudes se desperdician por completo. Este tema es abordado de un modo conmovedor en la comedia británica de 1997 *Full Monty,* en la que seis fundidores desempleados de Sheffield se esfuerzan por reconstruir sus vidas como estríperes masculinos. Es obvio que hay ganadores y perdedores en las pautas comerciales cambiantes, ya sea debido a la liberalización del comercio o a la aparición de nuevos productores extranjeros más productivos.

La mayoría de economistas librecambistas aceptarán que haya ganadores y perdedores de la liberalización comercial, pero arguyen que su existencia no puede ser un argumento contra esta. La liberalización del comercio aporta, en términos generales, benefi-

cios. Como los ganadores ganan más de lo que pierden los perdedores, los primeros pueden compensar todas las pérdidas de los segundos y quedar todavía algo para ellos. Esto se conoce como el "principio de compensación": si los beneficiarios de un cambio económico pueden compensar del todo a los perdedores y todavía queda algo, merece la pena realizar ese cambio.

El primer problema de esta argumentación es que la liberalización del comercio *no* necesariamente reporta beneficios generales. Aunque haya ganadores en el proceso, es posible que sus ganancias no sean tan grandes como las pérdidas sufridas por los perjudicados; por ejemplo, cuando la liberalización comercial frena el ritmo de crecimiento o incluso hace retroceder la economía, como ha ocurrido en muchos países en vías de desarrollo en las dos últimas décadas.

Además, aunque los ganadores ganen más de lo que pierdan los perdedores, la compensación no se produce automáticamente a través del mecanismo del mercado, lo que significa que algunas personas estarán en peor situación que antes. La liberalización del comercio beneficiará a todo el mundo solo cuando los trabajadores despedidos puedan conseguir empleos mejores (o por lo menos igual de buenos) en poco tiempo, y cuando las máquinas liberadas puedan reconvertirse en maquinaria nueva, lo cual sucede pocas veces.

Ese es un problema más grave en las naciones en vías de desarrollo, donde el mecanismo de compensación es débil, cuando no inexistente. En los países desarrollados, el Estado de bienestar social funciona como un mecanismo que compensa en parte las pérdidas del proceso de ajuste comercial a través de subsidios de desempleo, garantías de asistencia sanitaria y educación e incluso garantías de unos ingresos mínimos. En algunos países, como Suecia y otras naciones escandinavas, hay también planes sumamente eficaces de reciclaje para trabajadores desempleados para que puedan dotarse de nuevas aptitudes. En la mayoría de países subdesarrollados, sin embargo, el Estado de bienestar social es muy débil y a veces prácticamente inexistente. Como consecuencia, las víctimas del ajuste comercial de esas naciones no reciben ni siquiera una compensación parcial por el sacrificio que han hecho por el resto de la sociedad.

Por consiguiente, es probable que los beneficios de la liberalización del comercio en los países pobres se distribuyan de un modo

más desigual que en los ricos. Sobre todo si se tiene en cuenta que muchos habitantes de naciones en vías de desarrollo ya son muy pobres y rayan en el nivel de subsistencia, la liberalización comercial a gran escala llevada a cabo en un espacio de tiempo corto implica que algunas personas verán arruinado su sustento. Puede que en los países desarrollados el desempleo debido a ajustes comerciales no sea una cuestión de vida o muerte, pero en los países subdesarrollados suele serlo. Es por eso por lo que debemos ser más cautos con la liberalización del comercio en las economías más pobres.

El problema del ajuste comercial a corto plazo que surge del inmovilismo de los recursos económicos y la debilidad de los mecanismos de compensación, aunque grave, no es más que un problema secundario de la teoría librecambista. El problema más serio –por lo menos para un economista como yo– es que esa teoría pretende la eficiencia en el uso a corto plazo de unos recursos dados, pero *no* el aumento de los recursos disponibles a través del desarrollo económico a largo plazo; contrariamente a lo que sus defensores quieren hacernos creer, la teoría librecambista *no* nos dice que el libre comercio sea positivo para el *desarrollo económico*.

El problema es este: los productores de países en vías de desarrollo que acceden a industrias nuevas necesitan un período de aislamiento (parcial) de la competencia internacional (mediante protección, subvenciones y otras medidas) antes de poder reunir sus competencias para competir con productores extranjeros superiores. Desde luego, cuando los productores incipientes "crecen" y son capaces de competir con los productores más avanzados, el aislamiento debe abandonarse. Pero eso tiene que hacerse progresivamente. Si se exponen a demasiada competencia internacional demasiado pronto, es seguro que desaparecerán. Esa es la esencia del argumento de la industria incipiente que he expuesto al principio del capítulo con un poco de ayuda de mi hijo, Jin-Gyu.

Al recomendar el libre cambio a las naciones en vías de desarrollo, los malos samaritanos señalan que todos los países ricos tienen libre comercio. Pero esto viene a ser como la gente que aconseja a los padres de un niño de seis años que le encuentren un trabajo, argumentando que los adultos que triunfan no viven a costa de sus padres y, por lo tanto, el hecho de ser independientes debe de ser el motivo de sus éxitos. No se dan cuenta de que esos adultos son independientes *porque* triunfan, y no al revés. De hecho, la mayo-

ría de triunfadores son aquellos que han recibido un buen apoyo, económico y emocional, de sus padres cuando eran niños. Análogamente, como he comentado en el capítulo 2, las naciones ricas liberalizaron su comercio solo cuando sus productores estaban preparados, y aun entonces, por lo general, solo de un modo gradual. En otras palabras, históricamente la liberalización comercial ha sido la *consecuencia* y no la *causa* del desarrollo económico.

El libre cambio puede ser a menudo –aunque no siempre– la mejor política comercial *a corto plazo,* pues es probable que maximice el consumo vigente de un país. Pero bajo ningún concepto es la mejor forma de desarrollar una economía. A largo plazo, el libre comercio es una política que probablemente condenará a países en vías de desarrollo a especializarse en sectores que ofrecen un bajo crecimiento de la productividad y por lo tanto un bajo aumento del nivel de vida. Eso explica por qué tan pocas naciones han prosperado con el libre cambio, mientras que la mayoría de los países prósperos han empleado cierto grado de protección de la industria incipiente. Los bajos ingresos que resultan de la falta de desarrollo económico limitan seriamente la libertad que tienen los países pobres para decidir su futuro. Paradójicamente, pues, la política del "libre" cambio reduce la libertad de las naciones en vías de desarrollo que la practican.

El sistema comercial internacional y sus descontentos

No importa que la teoría librecambista no funcione en la práctica ni en la teoría. Pese a sus pésimos antecedentes, los países ricos malos samaritanos han fomentado firmemente la liberalización comercial en las naciones subdesarrolladas desde la década de 1980.

Como he expuesto en los capítulos anteriores, los países ricos se habían mostrado dispuestos a permitir a los pobres usar más protección y subvenciones hasta finales de la década de 1970. Sin embargo, esto empezó a cambiar en los años ochenta. El cambio fue más notorio en Estados Unidos, cuyo planteamiento progresista respecto al comercio internacional con naciones económicamente inferiores dio paso rápidamente a un sistema parecido al "imperialismo librecambista" de la Gran Bretaña decimonónica. Esta nueva dirección fue claramente expresada por el entonces

presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, en 1986, al comienzo de la Ronda Uruguay de las conversaciones del GATT, cuando llamó a "acuerdos nuevos y más liberales con nuestros socios comerciales, un acuerdo bajo el cual abran sus mercados de par en par y traten los productos americanos del mismo modo en que tratan los suyos".[10] Este acuerdo se realizó a través de la Ronda Uruguay de las conversaciones sobre comercio del GATT, que comenzó en la ciudad uruguaya de Punta del Este en 1986 y concluyó en la ciudad marroquí de Marrakech en 1994. El resultado fue el régimen de la Organización Mundial del Comercio, un nuevo régimen comercial internacional que estaba mucho más predispuesto contra los países en vías de desarrollo que el del GATT.

A primera vista, la OMC simplemente creó unas "condiciones iguales para todos" entre sus países miembros, exigiendo que todo el mundo jugara de acuerdo con las mismas reglas; ¿cómo podemos dar razones en contra de eso? Resultó crítico para el proceso la adopción del principio de "compromiso único", lo que significaba que todos los miembros tenían que suscribir todos los acuerdos. En el régimen del GATT, las naciones podían ponerse a elegir los acuerdos que suscribían y muchos países en vías de desarrollo podían quedarse fuera de los contratos que no querían, por ejemplo, el que restringía el uso de subvenciones. Con el compromiso único, todos los miembros debían atenerse a las mismas reglas. Todos ellos debían reducir sus aranceles. Se les obligó a renunciar a cuotas de importación, subvenciones a la exportación (permitidas solo a las naciones más pobres) y la mayor parte de subvenciones nacionales. Pero, si nos fijamos en detalle, nos damos cuenta de que las condiciones no son iguales para todos.

Para empezar, si bien los países ricos tienen una protección media baja, tienden a proteger desproporcionadamente productos que las naciones pobres exportan, sobre todo ropa y textiles. Esto implica que, cuando exportan al mercado de una nación rica, los países pobres se enfrentan a aranceles más altos que otros países prósperos. Un informe de Oxfam señala que: "El índice de derechos de importación global para Estados Unidos es del 1,6%. Ese

[10] Comentarios en una sesión informativa en la Casa Blanca para los representantes de la Asociación de Comercio sobre libre comercio y comercio justo, 17 de julio de 1986.

índice aumenta mucho para un gran número de países en vías de desarrollo: los derechos de importación medios oscilan desde alrededor del 4% para la India y Perú, pasando por el 7% para Nicaragua, hasta el 14-15% para Bangladés, Camboya y Nepal".[11] Como consecuencia, en 2002 la India pagó más aranceles al gobierno estadounidense que Gran Bretaña, pese a que el volumen de su economía era inferior a un tercio de la del Reino Unido. Aún más sorprendentemente, en el mismo año Bangladés pagó casi tanto en concepto de aranceles al gobierno de Estados Unidos como Francia, pese a que el tamaño de su economía era de solo el 3% de la del país galo.[12]

Existen también razones estructurales que hacen que lo que parecen "condiciones iguales para todos" favorecen de hecho a los países desarrollados. Los aranceles constituyen el mejor ejemplo. La Ronda Uruguay dio lugar a que todas las naciones, salvo las más pobres, redujeran mucho los aranceles en términos proporcionales. Pero los países en vías de desarrollo acabaron rebajando sus tarifas mucho más en términos absolutos, por el simple motivo de que partieron de aranceles más altos. Por ejemplo, antes del acuerdo de la OMC, la India tenía un índice arancelario medio del 71%, que se recortó hasta el 32%. Las tarifas medias de Estados Unidos bajaron del 7 al 3%. Ambos guarismos son proporcionalmente similares (los dos suponen una rebaja del 55% aproximadamente), pero el impacto absoluto es muy distinto. En el caso de la India, un artículo importado que antes costaba 171 dólares ahora solo costaba 132, un descenso importante en lo que paga el consumidor (alrededor de un 23%) que alteraría radicalmente su conducta de consumo. En el caso americano, el precio que paga el consumidor habría bajado de 107 a 103 dólares, una diferencia de precio que la

[11] Oxfam, "Running into the Sand – Why Failure at Cancun Trade Talks Threatens the World's Poorest People", informe de Oxfam, agosto de 2003, p. 24.

[12] Las cifras arancelarias proceden de Oxfam (2003), pp. 25-27. Las cifras de rentas provienen de los datos del Banco Mundial. En 2002, Francia y Bangladés pagaron, respectivamente, unos 320 y 300 millones de dólares en aranceles a Estados Unidos. Los ingresos totales de Bangladés en ese mismo año fueron de 47.000 millones de dólares, mientras que los de Francia fueron de 1,457 billones. En el mismo año, el Reino Unido pagó unos 420 millones de dólares en aranceles estadounidenses, mientras que la India desembolsó unos 440 millones. Los ingresos del Reino Unido y la India en ese año fueron de 1,565 billones y 506.000 millones de dólares, respectivamente.

mayoría de consumidores apenas apreciaría (menos del 4%). Dicho de otro modo, el impacto de los recortes arancelarios de la misma proporción es desproporcionadamente mayor para el país cuyo índice tarifario inicial es más alto.

Además, había ámbitos en los que las "condiciones iguales para todos" suponían una ventaja unilateral para los países ricos. El ejemplo más importante es el acuerdo TRIPS (Derechos sobre la Propiedad Intelectual Relativos al Comercio), que reforzó la protección de patentes y de otros derechos sobre la propiedad intelectual (más sobre esto en el capítulo 6). A diferencia del comercio de artículos y servicios, en el que todo el mundo tiene algo que vender, este es un campo en el que los países desarrollados son casi siempre vendedores y los subdesarrollados, compradores. Por lo tanto, aumentar la protección para los derechos sobre la propiedad intelectual significa que el coste es básicamente soportado por las naciones en vías de desarrollo. El mismo problema se aplica al acuerdo TRIMS (Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio), que limita la capacidad de los países miembros de la OMC para regular las inversiones extranjeras (más sobre esto en el capítulo 4). Una vez más, la mayor parte de las naciones pobres solo reciben, pero no realizan, inversión extranjera. Así, si bien su capacidad para regular las compañías foráneas es limitada, no son "compensadas" por ninguna reducción de las normas a las que sus empresas nacionales que operan en el extranjero están sujetas, porque sencillamente adolecen de la falta de tales empresas.

Muchas de las excepciones a las reglas se crearon en ámbitos en los que los países desarrollados las necesitaban. Por ejemplo, mientras que la mayoría de subvenciones nacionales están prohibidas, se autorizan aquellas relativas a la agricultura, I+D (investigación y desarrollo) básica (a diferencia de comercial) y reducción de diferencias regionales. Son todas ellas subvenciones muy utilizadas por las naciones ricas. Estas distribuyen aproximadamente 100.000 millones de dólares en ayudas agrícolas todos los años; entre ellos figuran los 4.000 millones de dólares repartidos entre los 25.000 cultivadores de maní estadounidenses y las subvenciones de la UE que permiten a Finlandia producir azúcar (de remolacha).[13]

[13] Según una estimación de Oxfam en 2002, los ciudadanos europeos están apoyando el sector lechero por la bonita suma de 16.000 millones de dólares al año a

Todos los gobiernos de países ricos, sobre todo el de Estados Unidos, subvencionan con grandes cantidades la I+D básica, la cual aumenta entonces su competitividad en industrias vinculadas. Además, esa no es una ayuda que las naciones en vías de desarrollo puedan usar aunque se lo autoricen: sencillamente no efectúan mucha I+D básica, por lo que poco pueden subvencionar. En cuanto a las subvenciones regionales, que han sido muy utilizadas por la Unión Europea, se trata de otro caso de aparente neutralidad que en realidad sirve solo a los intereses básicamente de países ricos. Con el pretexto de compensar los desequilibrios regionales, han subvencionado empresas para inducirlas a instalarse en regiones "deprimidas". Dentro de la nación, esto puede contribuir a una reducción de la desigualdad regional. Pero, visto desde una perspectiva internacional, hay poca diferencia entre esas subvenciones y las que se conceden para fomentar industrias concretas.

Contra estas acusaciones de establecer "condiciones iguales para todos" solo allí donde les conviene, los países ricos suelen aducir que todavía dispensan a las naciones en vías de desarrollo un "trato especial y diferencial". Pero ahora este no es más que una sombra de lo que fue bajo el régimen del GATT. Si bien se hacen algunas excepciones con los países subdesarrollados, especialmente los más pobres ("los países menos desarrollados", en la jerga de la OMC), muchas de esas excepciones adoptaron la forma de un "período de transición" ligeramente más largo (de cinco a diez años) antes de alcanzar el mismo objetivo final que las naciones ricas, en lugar de la oferta de acuerdos asimétricos permanentes.[14]

Así pues, en el nombre de las "condiciones iguales para todos", los países ricos malos samaritanos han creado un nuevo sistema comercial internacional que está amañado a su favor. Están impidiendo a las naciones más pobres utilizar las herramientas de políticas comerciales e industriales que con tanta eficacia habían empleado ellos mismos en el pasado para fomentar su desarrollo económico:

través de subvenciones y aranceles. Esto equivale a más de 2 dólares por vaca y día; la mitad de la población mundial vive con menos de esa cantidad. Oxfam, "Milking the CAP", informe de Oxfam N° 34, Oxford, 2002. Descargable en: <http://www.oxfam.org.uk/what_we-do/ issues/trade/downloads/bp34_cap.pdf>.

[14] T. Fritz, "Special and Differential Treatment for Developing Countries", informe sobre asuntos globales N° 18, Berlín, Fundación Heinrich Böll, 2005.

no solo aranceles y subvenciones, sino también regulación de inversión extranjera y "violación" de los derechos sobre la propiedad intelectual, como demostraré en los capítulos siguientes.

¿Industria por agricultura?

No contentos con el resultado de la Ronda Uruguay, los países ricos han estado presionando para una mayor liberalización por parte de las economías en vías de desarrollo. Ha habido un empujoncito para hacer más severas las restricciones sobre los controles de la inversión extranjera, por encima de lo que se aceptó en el acuerdo TRIMS. Esto se intentó primero a través de la OCDE (en 1998) y luego mediante la Organización Mundial del Comercio (en 2003).[15] Ese paso se frustró en ambas ocasiones, por lo que las naciones desarrolladas han variado su foco y ahora se concentran en una propuesta para reducir drásticamente los aranceles industriales en los países subdesarrollados.

Esta propuesta, apodada NAMA (acceso al mercado no agrícola), se lanzó por primera vez en la reunión del gabinete de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Doha en 2001. Recibió un impulso crítico cuando, en diciembre de 2002, el gobierno de Estados Unidos elevó espectacularmente las demandas pidiendo la

[15] En 1998, un acuerdo de inversión multilateral (AIM), que se proponía imponer limitaciones severas a la capacidad de los gobiernos para regular la inversión extranjera, fue presentado en la OCDE, el club de los países ricos. Aparentemente, era un acuerdo suscrito solo entre las naciones ricas, pero el objetivo último era que incluyera a los países en vías de desarrollo. Proponiendo autorizar a las naciones subdesarrolladas suscribir el acuerdo *voluntariamente*, los países ricos confiaban en que todos los países en vías de desarrollo se vieran obligados a la larga a firmarlo so pena de ser excluidos por la comunidad internacional de inversores. Algunas naciones en vías de desarrollo, como Argentina (a la sazón un fiel discípulo del FMI y el Banco Mundial), se ofrecieron entusiasmadas como voluntarios para firmarlo, presionando a otros países subdesarrollados para que hicieran lo mismo. Cuando la propuesta se frustró en 1998 debido a desavenencias entre las propias naciones ricas, estas trataron de devolverla a la agenda internacional presentándola a la OMC. Sin embargo, en la reunión del gabinete de Cancún en 2003 quedó fuera de la agenda de la OMC debido a la resistencia de los países en vías de desarrollo. Sobre la evolución de esos acontecimientos, véase H.-J. Chang y D. Green, *The Northern WTO Agenda on Investment: Do as we Say, Not as we Did*, Londres, South Centre, Ginebra, CAFOD, 2003, pp. 1-4.

abolición de todos los aranceles industriales para 2015. Circulan varias propuestas, pero, si los países ricos se salen con la suya en las negociaciones NAMA, el máximo arancelario para las economías en vías de desarrollo podría bajar del 10%-70% actual al 5%-10%, un nivel desconocido desde los tiempos de los "tratados desiguales" en el siglo XIX y principios del XX, cuando las naciones más débiles estuvieron privadas de autonomía tarifaria y obligadas a fijar un índice arancelario bajo y uniforme, normalmente del 3%-5%.

A cambio de que los países subdesarrollados recorten los aranceles industriales, los ricos prometen que bajarán sus tarifas y subvenciones agrícolas, para que las naciones pobres puedan aumentar sus exportaciones. Esto se vendió como un pacto ventajoso para todos, aun cuando la liberalización comercial unilateral debería ser su propia recompensa, según la teoría librecambista.

La propuesta se debatió en la reunión del gabinete de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005. Como no se logró llegar a ningún acuerdo, las negociaciones se alargaron hasta el verano siguiente, cuando finalmente se pusieron en un estado de "animación suspendida" (el señor Kamal Nath, el ministro de Comercio indio, definió la negociación como algo "entre cuidados intensivos y el crematorio"). Los países ricos dijeron que las naciones en vías de desarrollo no ofrecían suficientes recortes de los aranceles industriales, mientras que los países subdesarrollados arguyeron que las naciones ricas exigían unas rebajas tarifarias industriales excesivas y no ofrecían una reducción suficiente de las tarifas y subvenciones agrícolas. Las negociaciones están estancadas por el momento, pero ese "trueque industria-agricultura" es considerado básicamente por muchos, incluidos algunos críticos tradicionales de la OMC, como la vía del progreso.

A corto plazo, una mayor apertura de los mercados agrícolas en los países ricos puede beneficiar a naciones en vías de desarrollo, pero solo unas pocas. Muchos países subdesarrollados son de hecho importadores agrícolas netos y por lo tanto es improbable que se beneficien de ello. Incluso pueden resultar perjudicados, si son importadores de aquellos productos agrícolas que están muy subvencionados por los países ricos. La eliminación de esas subvenciones incrementaría las letras de importación de esas naciones en desarrollo.

En líneas generales, los principales beneficiarios de la apertura de mercados agrícolas en el Primer Mundo serán aquellos países ricos con una agricultura sólida: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.[16] Las naciones desarrolladas no protegen muchos productos agrícolas exportados por países pobres (por ejemplo, café, té, cacao) por la simple razón de que no tienen ningún productor nacional que proteger. Así pues, donde la protección y las subvenciones van a bajar es básicamente en productos agrícolas de "zonas templadas" como trigo, ternera y lácteos. Solo dos países en vías de desarrollo, Brasil y Argentina, son grandes exportadores de esos productos. Además, algunos (aunque evidentemente no todos) de los posibles "perdedores" de la liberalización del comercio agrícola dentro de los países ricos serán las personas menos prósperas para sus niveles nacionales (por ejemplo, los agricultores en apuros de Noruega, Japón o Suiza), mientras que algunos de los beneficiarios en las naciones en vías de desarrollo son ya ricos incluso para los estándares internacionales (por ejemplo, los capitalistas agrícolas de Brasil o Argentina). En este sentido, la imagen popular de que la liberalización agrícola en los países ricos está ayudando a los campesinos pobres de naciones subdesarrolladas es engañosa.*

Aún más importante, aquellos que consideran la liberalización agrícola en los países ricos como una manera importante de ayu-

[16] Véase J. Stiglitz y A. Charlton, *Fair Trade for All – How Trade Can Promote Development*, Oxford Oxford, University Press, 2005, pp. 121-122 y apéndice 1 [versión en castellano: *Comercio justo para todos*, Madrid, Taurus Ediciones, 2007]. Para varios cálculos numéricos de los beneficios de la liberalización agrícola en los países ricos, véase F. Ackerman, "The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha Round Projections", documento de trabajo del Global Development and Environment Institute, N° 05-01, octubre de 2005, Tuits University. Dos estimaciones del Banco Mundial citadas por Ackerman sitúan la parte de los países desarrollados del beneficio total mundial derivado de la liberalización comercial en la agricultura por naciones de ingresos altos en 75% (41.600 millones de dólares de 55.700 millones) y 70% (126.000 millones de dólares de 182.000 millones).

* Los otros beneficiarios principales de la liberalización agrícola en las naciones ricas, es decir, sus consumidores, no ganan mucho. En proporción de ingresos, su gasto en productos agrícolas es ya bastante bajo (alrededor de un 13% para alimentos y 4% para alcohol y tabaco, de lo que solo una parte es el coste del producto agrícola en sí). Además, el comercio de muchos de los productos agrícolas que compran ya está liberalizado (por ejemplo, café, té y cacao).

dar a los pobres a desarrollarse suelen dejar de tener en cuenta que esto no es gratuito. A cambio, las naciones pobres deberán hacer concesiones. El problema es que esas concesiones –reducir los aranceles industriales, desmantelar los controles de la inversión extranjera y abandonar los derechos sobre la propiedad intelectual "permisivos"– harán su desarrollo económico más difícil a largo plazo. Esas son herramientas políticas que resultan cruciales para el desarrollo económico, como documento a lo largo de este libro.

Dadas las circunstancias, el debate actual en torno a la liberalización de la agricultura en naciones ricas se está equivocando en sus prioridades. Puede ser valioso para algunos países en vías de desarrollo tener acceso a mercados agrícolas en economías desarrolladas.* Pero es mucho más importante que permitamos a las naciones subdesarrolladas usar protección, subvenciones y regulación de la inversión extranjera adecuadamente con el fin de desarrollar sus propias economías, en lugar de darles mercados agrícolas más grandes en el extranjero. Sobre todo si la regularización de la agricultura por parte de los países ricos solo puede ser "comprada" por las naciones en vías de desarrollo renunciando al uso de las herramientas de promoción de la industria incipiente, no merece la pena pagar ese precio. Los países subdesarrollados no deberían verse obligados a vender su futuro a cambio de pequeños beneficios inmediatos.

* En las fases iniciales del desarrollo, la mayor parte de la población vive de la agricultura, por lo que desarrollar esta es crucial para reducir la pobreza. Una mayor productividad agrícola crea también una reserva de trabajadores sanos y productivos que podrán utilizarse más tarde para el desarrollo económico. En las primeras fases del desarrollo, es probable también que los productos agrícolas supongan una gran parte de las exportaciones, porque es posible que el país disponga de poco más que vender. Dada la importancia de los beneficios de exportación para el desarrollo económico que he expuesto anteriormente, las exportaciones agrícolas deberían incrementarse todo lo posible (aunque puede que la gama no sea demasiado amplia). Y, para eso, una mayor apertura de los mercados agrícolas en países ricos resulta útil. Pero una mayor productividad y más exportaciones agrícolas suelen exigir la intervención del Estado en la línea de "fomento de la industria incipiente". Los productores agrícolas, sobre todo los más pequeños, necesitan inversión y apoyo gubernamental en infraestructuras (especialmente riego para producción y carreteras para exportaciones), comercialización internacional e I+D.

Más comercio, menos ideologías

Cuesta trabajo de creer hoy en día, pero Corea del Norte era antes más rica que Corea del Sur. Era la parte de Corea que Japón había desarrollado industrialmente cuando dominó el país de 1910 a 1945. Los gobernantes coloniales japoneses consideraban la parte septentrional de Corea como la base idónea desde la que poner en marcha su plan imperialista para apoderarse de China. Queda cerca de esta, y cuenta con recursos minerales considerables, sobre todo carbón. Incluso después de la retirada japonesa, su legado industrial permitió a Corea del Norte mantener su ventaja económica sobre Corea del Sur hasta bien entrada la década de 1960.

Actualmente, Corea del Sur es uno de los centros neurálgicos industriales del mundo, mientras que Corea del Norte languidece en la pobreza. Buena parte de eso se debe al hecho de que Corea del Sur comerció agresivamente con el mundo exterior y absorbió activamente tecnologías extranjeras mientras que su vecino del norte emprendía su ideología de autosuficiencia. A través del comercio, Corea del Sur se enteró de la existencia de tecnologías mejores y obtuvo las divisas que necesitaba para comprarlas. A su manera, Corea del Norte ha conseguido algunas proezas tecnológicas. Por ejemplo, ha resuelto un modo de fabricar en serie vinalon, una fibra sintética hecha –de todas las cosas– con caliza, inventada por un científico coreano en 1939. Pese a ser la segunda fibra artificial después del nailon, el vinalon no cuajó en todas partes porque no constituía un tejido cómodo, pero ha permitido a los coreanos ser autosuficientes en ropa. Pero existe un límite a lo que un solo país en vías de desarrollo puede inventar por su cuenta sin la importación continua de tecnologías avanzadas. Así, Corea del Norte está tecnológicamente anclada en el pasado, con tecnologías japonesas de los años cuarenta y soviéticas de los cincuenta, mientras que su vecino del sur es una de las economías tecnológicamente más dinámicas del mundo. ¿Necesitamos una prueba mejor de que el comercio es bueno para el desarrollo económico?

Al fin y al cabo, el desarrollo económico consiste en adquirir y dominar tecnologías avanzadas. En teoría, una nación puede desarrollar esas tecnologías por su cuenta, pero tal estrategia de autosuficiencia tecnológica pronto se da contra la pared, como se ha visto en el caso norcoreano. Es por eso por lo que todos los casos

afortunados de desarrollo económico han implicado intentos serios de adquirir y dominar tecnologías extranjeras (más sobre esto en el capítulo 6). Pero para poder importar tecnologías de países desarrollados, las naciones subdesarrolladas requieren divisas para pagarlas, tanto si quieren comprar directamente (por ejemplo, licencias tecnológicas, servicios de asesoría tecnológica) o indirectamente (por ejemplo, mejores máquinas). Una parte de las divisas necesarias puede proceder de regalos de países ricos (ayuda extranjera), pero la mayor parte tiene que obtenerse mediante exportaciones. Sin comercio, pues, habrá escaso progreso tecnológico y por lo tanto poco desarrollo económico.

Pero hay una gran diferencia entre decir que el comercio es esencial para el desarrollo económico y afirmar que el libre cambio es mejor (o, por lo menos, que el comercio más libre es mejor) para el desarrollo económico, como hacen los malos samaritanos. Es este juego de manos el que los economistas librecambistas han utilizado con tanta eficacia para intimidar a sus oponentes: si estás contra el libre cambio, insinúan, vas también contra el progreso.

Como demuestra Corea del Sur, la participación activa en el comercio internacional no requiere libre cambio. De hecho, si el país hubiera emprendido el libre comercio y no hubiese fomentado industrias incipientes, no habría llegado a ser una nación comercial importante. Todavía estaría exportando materias primas (mineral de tungsteno, pescado, algas) o productos de baja tecnología y bajo precio (textiles, ropa, pelucas hechas con cabellos humanos) que constituían sus principales artículos de exportación en la década de 1960. Volviendo a la imaginería del capítulo 1, de haber seguido la política librecambista desde los años sesenta, los coreanos quizá todavía estarían peleándose sobre quién es el dueño de qué mechón de pelo, por así decirlo. El secreto de su éxito reside en una mezcla juiciosa de protección y comercio abierto, con los ámbitos protegidos en cambio constante a medida que se desarrollaban industrias incipientes nuevas y los sectores incipientes antiguos se volvían competitivos a nivel internacional. En cierto modo, eso no es demasiado "secreto". Como he demostrado en los capítulos anteriores, es así como casi todas las naciones ricas se enriquecieron y ese es el origen de casi todos los casos de éxito recientes en el mundo subdesarrollado. La protección no garantiza desarrollo, pero desarrollo sin ella resulta muy difícil.

Por lo tanto, si de verdad quieren ayudar a las naciones subdesarrolladas a desarrollarse a través del comercio, los países ricos tienen que aceptar el proteccionismo asimétrico, tal como hicieron entre las décadas de 1950 y 1970. Deberían reconocer que ellos necesitan una protección mucho menor para sí mismos que la que tienen los países en vías de desarrollo. El sistema comercial global debería apoyar los esfuerzos de desarrollo de las naciones desfavorecidas permitiéndoles utilizar con mayor libertad las herramientas de promoción de la industria incipiente, como protección arancelaria, subvenciones y regulación de la inversión extranjera. Por el momento, el sistema autoriza protección y subvenciones mucho más fácilmente en campos en que los países desarrollados las necesitan. Pero tendría que ser al revés: protección y subvenciones deberían ser más fáciles de usar allí donde los países en vías de desarrollo más las necesitan.

En este sentido, es particularmente importante que adoptemos una perspectiva adecuada sobre la liberalización de la agricultura en las naciones ricas. Disminuir la protección agrícola en esos países puede ayudar a algunas naciones en vías de desarrollo, sobre todo Brasil y Argentina, pero no a la mayoría. Por encima de todo, la liberalización agrícola en el mundo rico no debería depender de más restricciones en el uso de las herramientas de fomento de la industria incipiente por parte de las naciones subdesarrolladas, como actualmente exigen los países ricos.

No es posible exagerar la importancia del comercio internacional para el desarrollo económico. Pero el libre cambio *no* es el mejor camino hacia el desarrollo económico. El comercio solo lo favorece cuando el país emplea una mezcla de protección y comercio abierto, ajustándola constantemente en función de sus necesidades y competencias cambiantes. El comercio es sencillamente demasiado importante para el desarrollo económico para dejarlo en manos de los economistas librecambistas.

Capítulo 4
El finlandés y el elefante
¿Deberíamos regular la inversión extranjera?

Los finlandeses gustan de contar un chiste sobre sí mismos. ¿Qué harían un alemán, un francés, un norteamericano y un finlandés si se les pidiera que escribieran un libro sobre el elefante? El alemán, con su meticulosidad característica, escribiría un grueso volumen en dos tomos, un estudio perfectamente comentado y titulado *Todo lo que se puede saber sobre el elefante*. El francés, con su predilección por las disquisiciones filosóficas y angustia existencial, escribiría un libro titulado *La vida y filosofía del elefante*. El norteamericano, con su célebre olfato para las buenas oportunidades de negocio, escribiría naturalmente un volumen titulado *Cómo ganar dinero con un elefante*. El finlandés compondría una obra titulada *¿Qué piensa el elefante de los finlandeses?*

Los finlandeses se ríen de su excesiva inseguridad. Su preocupación por su propia identidad es comprensible. Hablan una lengua que tiene más que ver con el coreano y el japonés que con el idioma de sus vecinos suecos o rusos. Finlandia fue una colonia sueca durante unos seiscientos años y rusa durante un centenar. Como coreano, cuyo país ha sido hostigado durante miles de años por todos los vecinos a la vista –los chinos, los hunos, los mongoles, los manchúes, los japoneses, los estadounidenses, los rusos, cualquiera–, conozco ese sentimiento.

Así pues, como era de esperar, tras obtener la independencia de Rusia en 1918 Finlandia hizo todo lo posible por no dejar entrar a extranjeros. El país introdujo una serie de leyes en la década de 1930 que calificó oficialmente a todas las empresas con más de un

20% de titularidad extranjera de –contenga la respiración– "peligrosas". Puede que los finlandeses no sean el pueblo más sutil del mundo, pero eso es bastante fuerte incluso tratándose de ellos. Finlandia tuvo, como había deseado, muy poca inversión extranjera.[1] Cuando Monty Python cantó en 1980 "Finlandia, Finlandia, Finlandia... Tan lamentablemente desatendida, y a menudo desconocida" ("La Canción de Finlandia"), tal vez no adivinaba que los finlandeses habían querido ser desatendidos y desconocidos.

Finalmente la ley finlandesa se relajó en 1987, y el máximo de propiedad extranjera se subió hasta el 40%, pero todas las inversiones foráneas aún tenían que ser aprobadas por el Ministerio de Comercio e Industria. La liberalización general de la inversión extranjera no llegó hasta 1993, formando parte de los preparativos para el ingreso del país en la Unión Europea (UE) en 1995.

Según la ortodoxia neoliberal, este tipo de estrategia antiextranjera extrema, sobre todo si se mantiene durante medio siglo, debería haber perjudicado seriamente el futuro económico de Finlandia. No obstante, a partir de mediados de la década de 1990, el país escandinavo ha sido pregonado como el modelo de la integración global eficaz. En particular, Nokia, su compañía de telefonía móvil, se ha instalado, metafóricamente hablando, en el salón de la fama de la globalización. Una nación que no quería formar parte de la economía mundial se ha convertido de repente en un ícono de la globalización. ¿Cómo ha sido posible? Responderemos a eso más adelante, pero antes examinemos los argumentos a favor y en contra de la inversión extranjera.

¿Es el capital extranjero esencial?

A muchos países en vías de desarrollo les cuesta trabajo generar suficientes ahorros para satisfacer sus propias exigencias de inversión. Dadas las circunstancias, no parece controvertido que cualquier dinero adicional que puedan obtener de otros países que tienen su-

[1] Entre 1971 y 1985, la IED constituía solo alrededor del 0,6% de la formación de capital fijo total (inversión física) de Finlandia. Fuera del bloque comunista, solo Japón, con el 0,1%, presentaba un índice inferior. Estos datos proceden de la UNCTAD, *Informe sobre inversión mundial*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, varios años.

perávit debería ser bueno. Las naciones subdesarrolladas deberían abrir sus mercados de capitales, dicen los malos samaritanos, para que pueda entrar libremente ese dinero.

Según los economistas neoliberales, la ventaja de disponer de libre circulación de capital internacional no se limita a llenar esa "falta de ahorros". Mejora la eficiencia económica permitiendo la entrada de capital en proyectos con las devoluciones más altas posible a escala global. La libre circulación transfronteriza de capital se considera también como un modo de difundir "la mejor práctica" en política gubernamental y gobernanza corporativa. Dice este razonamiento que los inversores extranjeros se limitarían a irse si compañías y países no estuvieran bien gestionados.[2] Hay quien arguye incluso, de forma controvertida, que esas "ventajas colaterales" son todavía más importantes que los beneficios directos derivados de la distribución de capital más eficiente.[3]

Los flujos de capital extranjero en países en vías de desarrollo constan de tres elementos principales: donaciones, deudas e inversiones. Las donaciones son dinero entregado (pero a menudo con condiciones) por otro país y reciben el nombre de ayuda extranjera o asistencia oficial para el desarrollo. Las deudas consisten en préstamos y bonos bancarios (bonos del gobierno y obligaciones negociables).[4] Las inversiones están constituidas por "inversiones de cartera", que son participación en propiedad (acciones) que busca devoluciones financieras en lugar de influencia en la gestión, e inversión extranjera directa (IED), que supone la compra de acciones ordinarias con vistas a influir en la gestión de la empresa con regularidad.[5]

[2] M. Feldstein, "Aspects of Global Economic Integration: Outlook for the Future", documento de trabajo del NBER, N° 7899, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2000.

[3] A. Kose *et al.*, "Financial Globalisation: A Reappraisal", documento de trabajo del FMI, WP/06/189, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2006.

[4] Los préstamos bancarios solían ser el elemento dominante de las deudas hasta hace poco, pero ahora los bonos se llevan la parte del león. Entre 1975 y 1982, los bonos suponían solo el 5% del total neto de la deuda privada contraída por países en vías de desarrollo. Esa proporción aumentó hasta 30% entre 1990 y 1998, y hasta casi el 70% entre 1999 y 2005. Estos datos proceden del Banco Mundial, *Global Development Finance,* los números de 1999 y 2005.

[5] La distinción entre inversiones de cartera e IED es, en la práctica, ambigua. IED suele definirse como la compra por parte de un inversor de más del 10% de las acciones de una compañía en un país extranjero, con la intención de participar en la administración

Existe una opinión cada vez más generalizada entre los economistas neoliberales en el sentido de que la ayuda extranjera no funciona, aunque otros argumentan que el tipo de ayuda "adecuada" (es decir, la que no está motivada fundamentalmente por la geopolítica) sí funciona.[6] Deudas e inversiones de cartera han sido atacadas también por su inestabilidad.[7] Los préstamos bancarios tienen fama de ser volátiles. Por ejemplo, en 1998, el total neto de préstamos bancarios a países en vías de desarrollo fue de 50.000 millones de dólares; después de una serie de crisis financieras que sumergieron al mundo subdesarrollado (Asia en 1997, Rusia y Brasil en 1998, Argentina en 2002), se volvieron negativos durante los cuatro años siguientes (-6.500 millones de dólares anuales de promedio); en 2005, sin embargo, fueron el 30% más altos que en 1998 (67.000 millones de dólares). Si bien no son tan volátiles como los préstamos bancarios, los flujos de capital a través de bonos fluctúan mucho.[8] Las inversiones de cartera son todavía más inestables que los bonos, aunque no tanto como los préstamos bancarios.[9]

---

de la empresa. Pero no hay ninguna teoría económica que diga que el mínimo tiene que ser el 10%. Además, está apareciendo una forma híbrida que desdibuja aún más el límite. Tradicionalmente, la inversión extranjera directa ha sido efectuada por corporaciones transnacionales (CTN), que se definen como sociedades anónimas productivas con operaciones en más de un país. Pero hace poco lo que las Naciones Unidas llaman "fondos de inversión colectiva" (como fondos de capital privado, fondos de inversión mobiliaria o fondos de cobertura) han participado activamente en la inversión extranjera directa. La IED a través de esos fondos difiere de la IED tradicional por parte de CTN porque no tiene los compromisos potencialmente infinitos de estas. Esos fondos adquieren por lo general empresas con vistas a venderlas al cabo de 5 a 10 años, o incluso más pronto, sin mejorar sus competencias productivas, si pueden salirse con la suya. Sobre este fenómeno, véase UNCTAD, *Informe sobre inversión mundial 2006* (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 2006).

[6] Para una revisión actualizada de la literatura sobre el tema de la ayuda, véase S. Reddy y C. Minoiu, "Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation", documento de trabajo del DESA, N° 29, septiembre de 2006, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

[7] Los datos sobre flujos de capital de este párrafo proceden del Banco Mundial, *Global Development Finance 2006*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006, tabla A.1.

[8] Los extranjeros adquirieron 38.000 millones de dólares en bonos de países subdesarrollados en 1997, pero, durante 1998-2002, esa cifra disminuyó hasta 23.000 millones anuales. Durante 2003-2005, la cantidad ascendió a 44.000 millones al año. Esto significa que, en comparación con 1997, las compras de bonos durante 1998-2002 fueron 40% inferiores, mientras que las adquisiciones en 2003-2005 fueron el doble de las del período "seco" y el 15% más elevadas que en 1997.

[9] Las inversiones de cartera en países en vías de desarrollo se redujeron de 31.000

Esos flujos no solo son volátiles, sino que además tienden a entrar y salir justo en el peor momento. Cuando las perspectivas económicas en un país en desarrollo se consideran buenas, puede entrar demasiado capital financiero extranjero. Esto puede subir temporalmente los precios de activos (por ejemplo, los precios de acciones, de bienes inmuebles) por encima de su valor real, lo que da lugar a burbujas de activos. Cuando las cosas van mal, a menudo debido al reventón de la propia burbuja de activos, el capital extranjero tiende a marcharse todo al mismo tiempo, lo cual empeora aún más la recesión económica. Este "comportamiento gregario" se puso especialmente de manifiesto en las crisis asiáticas de 1997, cuando el capital extranjero salió a gran escala, pese a las buenas perspectivas a largo plazo de las economías afectadas (Corea, Hong Kong, Malasia, Tailandia e Indonesia).[10]

Desde luego, ese tipo de comportamiento –conocido como comportamiento "procíclico"– se da también entre los inversores nacionales. De hecho, cuando las cosas van mal, esos inversores, utilizando su información privilegiada, suelen abandonar el país antes de que lo hagan los extranjeros. Pero el impacto del comportamiento gregario por parte de los inversores foráneos es mucho mayor por la sencilla razón de que los mercados financieros de las naciones en vías de desarrollo son minúsculos en relación con las cantidades de dinero que circulan por el sistema financiero internacional. El mercado bursátil de la India, el más grande del mundo subdesarrollado, tiene menos de la treintava parte del tamaño de la bolsa de Estados Unidos.[11] El mercado bursátil nigeriano, el segundo más grande del África subsahariana, equivale a menos de una cincomilésima parte de la bolsa estadounidense. El

---

millones de dólares en 1997 a 9.000 millones al año durante 1998-2002. En 2003-2005, promediaron 41.000 millones anuales. Esto implica que, durante 1998-2002, la afluencia media anual de inversiones de cartera en naciones subdesarrolladas fue inferior al 30% de su nivel en 1997. En 2003-2005, fue 30% superior a la de 1997 y de 4, 5 veces mayor que en el período "seco" de 1998-2002.

[10] Las crisis asiáticas están bien documentadas y analizadas por J. Stiglitz, *El malestar en la gobalización*, Madrid, Taurus Ediciones, 2003. Véanse también los capítulos pertinentes en H.-J. Chang, G. Palma y H. Whittaker (eds.), *Financial Liberalisation and the Asian Crisis*, Basingstoke y Nueva York, Palgrave, 2001.

[11] En 2005, la bolsa de Estados Unidos valía 15,517 billones de dólares. El valor de la bolsa india era de 506.000 millones de dólares. <http://www.diehardindian.com/overview/ stockmkt.htm>.

mercado bursátil de Ghana supone tan solo el 0,006% del norteamericano.[12] Lo que es una simple gota en el océano de los activos de un país rico será una inundación que puede devastar los mercados financieros de las naciones en desarrollo.

Dadas las circunstancias, no es ninguna coincidencia que los países subdesarrollados hayan experimentado crisis financieras más frecuentes desde que muchos de ellos abrieran sus mercados de capitales a instancias de los malos samaritanos en las décadas de 1980 y 1990. Según un estudio realizado por dos ilustres historiadores económicos, entre 1945 y 1971, cuando las finanzas globales no estaban liberalizadas, las naciones en vías de desarrollo sufrieron cero crisis bancarias, 16 crisis de divisas y una "crisis gemela" (de divisas y bancaria al mismo tiempo). Entre 1973 y 1997, sin embargo, se registraron 17 crisis bancarias, 57 de divisas y 21 gemelas en el mundo subdesarrollado.[13] Y eso sin contar algunas de las mayores crisis financieras que ocurrieron después de 1998 (Brasil, Rusia y Argentina son los casos más prominentes).

La inestabilidad y la prociclicidad de los flujos financieros internacionales son lo que hace que hasta algunos entusiastas de la globalización, como el profesor Jagdish Bhagwati, adviertan de lo que él llama "los peligros del capitalismo financiero internacional excesivamente optimista".[14] Incluso el FMI, que solía presionar con fuerza para la apertura de los mercados de capitales durante los años ochenta y sobre todo los noventa, hace poco ha cambiado de postura al respecto, tornándose mucho más discreto en su apoyo a la apertura de mercados de capitales en países en vías de desarrollo.[15] Ahora admite que "la apertura prematura de la cuenta de

[12] En 1999, la bolsa nigeriana valía solo 2.940 millones de dólares, mientras que la de Ghana equivalía a solo 910 millones. <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/subjindx/ 143stock.htm>.

[13] B. Eichengreen y M. Bordo, "Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalisation", documento de trabajo del NBER, Nº 8716, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2002.

[14] Ese es el título del capítulo 13 de J. Bhagwati, *En defensa de la globalización: el rostro humano de un mundo global*, Barcelona, Editorial Debate, 2005.

[15] La nueva opinión, más matizada, del FMI se expone en detalle en dos informes redactados por Kenneth Rogoff, ex economista jefe del FMI (2001-2003), y tres economistas de la misma institución. E. Prasad, K. Rogoff, S.-J. Wei y A. Kose, "Effects of Financial Globalisation on Developing Countries: Some Empirical Evidence", documento especial del FMI, Nº 220, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, 2003, y Kose *et al.*, 2006.

capital [...] puede perjudicar a un país volviendo la estructura de los flujos desfavorable y haciendo ese país vulnerable a paradas bruscas o inversiones de flujos".[16]

¿La Madre Teresa del capital extranjero?

El comportamiento de los flujos financieros internacionales (deuda e inversiones de cartera) contrasta brutalmente con el de la inversión extranjera directa. Los flujos netos de IED a países en vías de desarrollo fueron de 169.000 millones de dólares en 1997.[17] Pese a la confusión financiera en el mundo subdesarrollado, fueron todavía de 172.000 millones de dólares de promedio anual entre 1998 y 2002.[18] Además de su estabilidad, se cree que la inversión extranjera directa no solo aporta dinero sino también muchas otras cosas que favorecen el desarrollo económico. Sir Leon Brittan, un ex comisionado británico de la Unión Europea, lo resume así: la inversión extranjera directa es "una fuente de capital extra, una contribución a una balanza de pagos próspera, una base para una mayor productividad, más empleo, competencia efectiva, producción racional, transferencia tecnológica, y una fuente de experiencia gestora".[19]

Los argumentos favorables a recibir inversión extranjera directa parecen, pues, abrumadores. La IED es estable, a diferencia de otras formas de afluencias de capital extranjero. Además, no solo trae dinero sino que también mejora las competencias productivas del país anfitrión aportando organización, aptitudes y tecnología más avanzadas. No es de extrañar que la inversión extranjera directa sea ensalzada como si fuera "la Madre Teresa del capital ex-

[16] Kose *et al.*, 2006, pp. 34-35. La cita completa es: "la apertura prematura de la cuenta capital sin contar con un sector financiero bien desarrollado y supervisado, instituciones bien establecidas y apropiadas políticas macroeconómicas puede dañar a un país ya sea por desfavorable composición de los flujos de entrada de capitales o por hacer vulnerable al país respecto de una abrupta restricción externa o la reversión de los flujos de inversiones".
[17] Banco Mundial, *Global Development Finance, 2003*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2003, tabla 1.1.
[18] Banco Mundial, 2006, tabla A.1.
[19] L. Brittan, "Investment Liberalisation: The Next Great Boost to the World Economy", *Transnational Corporations*, vol. 4, N° 1, 1995, p. 2.

tranjero", como Gabriel Palma, el distinguido economista chileno que fue mi maestro y es ahora colega mío en Cambridge, señaló irónicamente en cierta ocasión. Pero la inversión extranjera directa tiene también sus limitaciones y problemas.

En primer lugar, puede que los flujos de inversión extranjera directa se hayan mantenido muy estables durante la confusión financiera en los países en vías de desarrollo a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, pero no siempre ha sido así para todas las naciones.[20] Cuando un país tiene un mercado de capitales abierto, la IED puede hacerse "líquida" y enviarse bastante rápido. Como señala incluso una publicación del FMI, la filial extranjera puede usar sus activos para tomar prestado de bancos nacionales, convertir el dinero en divisas y mandarlo; o bien la empresa matriz puede reclamar el préstamo entre compañías que ha concedido a la filial (esto cuenta como IED).[21] En el caso extremo, la mayor parte de la inversión extranjera directa que entra puede volver a salir a través de estos canales, aportando poco a la situación de la reserva de divisas del país anfitrión.[22]

No solo la IED no es necesariamente una fuente estable de divisas, sino que además puede tener repercusiones negativas en el mercado de divisas del país receptor. La IED puede traer divisas, pero también puede generar exigencias adicionales para estas (por ejemplo, suministros de importación, contratación de préstamos extranjeros). Por supuesto, puede (o no) generar también divisas

[20] Por ejemplo, un estudio realizado por un grupo de economistas del FMI demuestra que, para una muestra de 30 países en vías de desarrollo más pobres durante 1985-2004, las afluencias de IED resultaron ser más volátiles que las de inversiones de cartera o de deuda. Véase Kose *et al.*, 2006, tabla 3. Esos 30 países son Argelia, Bangladés, Bolivia, Camerún, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Fiyi, Ghana, Guatemala, Honduras, Irán, Jamaica, Kenia, Malaui, Mauricio, Nepal, Níger, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Uruguay, Zambia y Zimbabue. Las afluencias de IED fueron menos volátiles que las de inversiones de cartera o de deuda para la muestra de economías de "mercado emergente", que incluye Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Israel, Malasia, México, Pakistán, Perú, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Venezuela.

[21] P. Loungani y A. Razin, "How Beneficial is Foreign Direct Investment for Developing Countries?", *Finance and Development*, vol. 28, N° 2, 2001.

[22] Además, con la creciente importancia de los fondos de inversión colectiva que he expuesto anteriormente (véase nota 5), existe también un acortamiento de los horizontes temporales para la IED, lo que hace más probable esa "liquidación" de IED.

adicionales mediante la exportación, pero si gana más dinero extranjero del que utiliza no es una conclusión inevitable. Es por eso por lo que muchas naciones han impuesto controles sobre los ingresos y gastos de divisas por parte de las empresas foráneas que efectúan la inversión (por ejemplo, cuánto deben exportar, cuántos suministros tienen que comprar localmente).[23]

Otro inconveniente de la inversión extranjera directa es que crea la oportunidad de "fijación del precio de transferencias" por parte de corporaciones transnacionales (CTN) con operaciones en más de un país. Esto se refiere a la práctica en la cual las filiales de una CTN se cobran de más o de menos entre ellas para que los beneficios sean más elevados en aquellas filiales que operan en naciones con las tasas de impuesto corporativo más bajas. Y cuando digo cobrar de más o de menos, lo digo de verdad. Un informe de Christian Aid documenta casos de exportaciones con un precio demasiado bajo, como antenas de televisión chinas a 0,40 dólares la unidad, lanzacohetes de Bolivia a 40 dólares y excavadoras estadounidenses a 528, e importaciones con un precio excesivo como sierras para metales a 5.485 dólares la unidad, pinzas japonesas a 4.896 y llaves inglesas a 1.089.[24] Ese es un problema clásico de las CTN, pero en la actualidad se ha agravado debido a la proliferación de paraísos fiscales que tienen impuestos sobre la renta de sociedades mínimos o nulos. Las compañías pueden reducir en gran medida sus obligaciones fiscales transmitiendo la mayor parte de sus beneficios a una empresa papelera registrada en un paraíso fiscal.

Puede decirse que el país anfitrión no debería quejarse de la fijación del precio de transferencias, porque, sin la inversión extranjera directa en cuestión, para empezar no se habría generado la renta gravable. Pero ese es un argumento poco sincero. Todas las empresas necesitan usar recursos productivos suministrados por el gobierno con dinero de los contribuyentes (por ejemplo, carreteras, la red de telecomunicaciones, trabajadores que han recibido

[23] Entre ellos figuran requisitos de contenido local (en que se exige a las CTN adquirir más de una determinada parte de suministros a productores locales), requisitos de exportación (en que se ven obligadas a exportar más de una determinada parte de su producción) y requisitos de balance equilibrado de divisas (en que se les exige que exporten por lo menos tanto como importan).
[24] Christian Aid, "The Shirts off Their Backs – How Tax Policies Fleece the Poor", septiembre de 2005.

educación y formación financiadas con fondos públicos). Así pues, si la filial de la CTN no paga los tributos que le corresponden, está disfrutando libremente del país anfitrión.

Pese a las tecnologías, aptitudes y experiencia que la inversión extranjera directa supuestamente aporta, las pruebas son ambiguas: "a pesar del supuesto teórico de que, de los distintos tipos de afluencias [de capital], la IED presenta las mayores ventajas, no ha resultado fácil demostrar esos beneficios", y es una publicación del FMI quien lo dice.[25] ¿Por qué ocurre esto? Porque distintas clases de IED tienen efectos productivos diferentes.

Cuando pensamos en inversión extranjera directa, la mayoría de nosotros se imagina a Intel construyendo una nueva fábrica de microchips en Costa Rica o a Volkswagen instalando una nueva cadena de montaje en China; esto se conoce como inversión en nuevas empresas. Pero mucha inversión extranjera directa es efectuada por extranjeros que compran acciones de una compañía local ya existente.[26] Esta última modalidad de inversión ha supuesto más de la mitad de la IED total mundial desde la década de 1990, aunque la proporción es inferior para las naciones en vías de desarrollo, por la razón evidente de que poseen relativamente menos empresas de las que los extranjeros quieren adquirir. En su apogeo en 2001, representaba hasta el 80% de la IED total mundial.[27]

La inversión en empresas existentes no aporta nuevas instalaciones de producción: cuando General Motors compró el fabricante de automóviles coreano Daewoo como consecuencia de la crisis financiera de 1997, tan solo adquirió las factorías existentes y produjo los mismos coches, diseñados por coreanos, bajo nombres distintos. Con todo, este tipo de inversión todavía puede propiciar un aumento de las competencias productivas. Esto se debe a que puede llevar consigo nuevas técnicas de gestión o ingenieros de mayor calidad. El problema es que no hay ninguna garantía de que esto suceda.

En algunos casos, la IED en empresas existentes se realiza con la

[25] Kose *et al.*, 2006, p. 29.

[26] Además, la inversión en nuevas empresas puede incrementar el impacto negativo de la fijación de precios de transferencia. Si una CTN que ha comprado una compañía, en lugar de crearla de nuevo, fija los precios de transferencia, la firma que se ha convertido ahora en una filial de la CTN podría pagar menos impuestos que cuando era una empresa doméstica.

[27] Estos datos proceden de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).

intención explícita de no hacer gran cosa por aumentar las competencias productivas de la compañía adquirida: un inversor extranjero directo podría comprar una empresa que cree que está infravalorada por el mercado, sobre todo en tiempos de crisis financiera, y administrarla igual que antes hasta dar con un comprador apropiado.[28] A veces el inversor extranjero puede incluso destruir por completo las competencias productivas de la empresa adquirida dedicándose al "vaciamiento". Por ejemplo, cuando la compañía española Iberia compró varias compañías aéreas latinoamericanas en los años noventa, sustituyó sus viejos aviones por los nuevos que eran propiedad de las empresas latinoamericanas, lo que llevó a algunas de estas a la quiebra debido a un registro de servicio deficiente y a elevados costes de mantenimiento.

Por supuesto, el valor de la inversión extranjera directa para la economía anfitriona no se limita a lo que hace a la empresa en la que se ha efectuado la inversión. La firma afectada contrata trabajadores locales (que pueden aprender nuevas habilidades), compra suministros a productores locales (que pueden recoger nuevas tecnologías en el proceso) y tiene algunos "efectos demostración" sobre empresas nacionales (mostrándoles nuevas técnicas de gestión o proporcionando conocimientos sobre mercados extranjeros). Estos efectos, conocidos como "efectos desbordamiento", son adiciones reales a las competencias productivas a largo plazo de una nación y no deben tomarse a broma.

Por desgracia, es posible que los efectos desbordamiento no lleguen a ocurrir. En el caso extremo, una CTN puede establecer una instalación "de enclave", donde todos los suministros son importados y lo único que hacen los locales es participar en una simple cadena de montaje, en la que ni siquiera adquieren nuevas habilidades. Además, aun en el caso de producirse, los efectos desbordamiento tienden a tener una magnitud relativamente insignificante.[29] Es por eso por lo que los gobiernos han intentado

[28] Sobre todo en lo que concierne a IED mediante fondos de inversión colectiva (véanse las notas 5 y 22), esa puede ser la estrategia sensata, por cuanto no poseen los conocimientos específicos del sector para mejorar las competencias productivas de las empresas que adquieren.

[29] R. Kozul-Wright y P. Rayment, *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*, Londres, Zed Books, 2007, capítulo 4. Véase también Kose *et al.*, 2006, pp. 27-30.

magnificarlos imponiendo requisitos de rendimiento referentes, por ejemplo, a transferencia tecnológica, contenidos locales o exportaciones.[30]

Una repercusión crítica pero a menudo desconocida de la IED es la que tiene sobre los competidores nacionales (presentes y futuros). La entrada de una CTN a través de IED puede destruir empresas nacionales existentes que habrían podido convertirse en negocios prósperos sin su exposición prematura a la competencia, o puede evitar la aparición de competidores domésticos. En tales casos, las competencias productivas a corto plazo aumentan, ya que la filial de la CTN que sustituye a las empresas nacionales (presentes y futuras) es por lo general más productiva que estas. Pero el nivel de capacidad productiva que el país puede alcanzar a largo plazo resulta inferior a consecuencia de ello.

Esto es debido a que, por lo general, las CTN no transfieren las actividades más valiosas fuera de su patria, como comentaré en mayor detalle más adelante. Como consecuencia, habrá un máximo definido para el nivel de sofisticación que una filial de CTN puede alcanzar a largo plazo. Volviendo al ejemplo de Toyota del capítulo 1, si Japón hubiera liberalizado la IED en su industria automovilística en la década de 1960, no cabe duda de que Toyota no estaría produciendo ahora el Lexus; habría desaparecido o, más probablemente, se habría convertido en una filial apreciada de un fabricante de coches norteamericano.

Dadas las circunstancias, un país en vías de desarrollo puede decidir razonablemente prescindir de las ventajas a corto plazo de la IED para dedicarse a actividades de alto nivel a largo plazo, prohibiendo la IED en determinados sectores o regulándola.[31] Esa es exactamente la misma lógica que la de la protección de la industria

[30] Esas medidas incluyen: requisitos de empresas conjuntas, que aumenta la posibilidad de transferir tecnología al socio local; condiciones explícitas relativas a transferencia tecnológica; requisitos de contenido local, que obligan a la CTN a transferir cierta tecnología al proveedor, y requisitos de exportación, que obligan a la CTN a utilizar tecnología actualizada para ser competitiva en el mercado mundial.

[31] Sanjaya Lall, el difunto economista de Oxford y uno de los principales expertos en CTN, describió bien este punto: "Si bien tener más IED, en el margen, puede generalmente (cuando no siempre) aportar beneficios netos al país anfitrión, aún es cuestión de elegir entre diversas estrategias con respecto al papel de la IED en el desarrollo a largo plazo". Véase S. Lall, "Introducción", en S. Lall (ed.), *Transnational Corporations and Economic Development*, Londres, Routledge, 1993.

incipiente de la que he hablado en los capítulos anteriores: una nación renuncia a las ventajas a corto plazo del libre comercio con el fin de crear mayores competencias productivas a largo plazo. Y eso explica por qué, históricamente, la mayoría de casos de éxito económico han recurrido a la regulación de la IED, a menudo de un modo draconiano, como demostraré a continuación.

"Más peligroso que el poder militar"

"Será un día dichoso para nosotros aquel en que ni un solo buen valor americano sea de propiedad extranjera y Estados Unidos deje de ser un terreno de explotación para banqueros y prestamistas europeos." Esto escribió el *Bankers' Magazine* estadounidense en 1884.[32]

Puede que al lector le cueste trabajo entender que un boletín de banqueros publicado en Estados Unidos pudiera ser tan hostil hacia los inversores extranjeros. Pero esto era, de hecho, característico en aquella época. Estados Unidos tenía unos antecedentes terribles en sus relaciones con inversores foráneos.[33]

En 1832, Andrew Jackson, en la actualidad un héroe popular para los partidarios norteamericanos del libre mercado, se negó a renovar la licencia para el banco casi central, el segundo Banco de

[32] La cita corresponde a *Bankers' Magazine,* Nº 38, enero de 1884, tal y como se menciona en Wilkins, *The History of Foreign Investment in the United States to 1914*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, p. 566. La cita completa dice: "Será un día dichoso para nosotros cuando ni un solo buen valor americano sea de propiedad extranjera y cuando Estados Unidos deje de ser un terreno de explotación para banqueros y prestamistas europeos. El tributo que se rinde a los extranjeros es [...] odioso [...]. Hemos dejado atrás la necesidad de someternos a la humillación de ir a Londres, París o Frankfort [sic], porque el capital se ha vuelto suficientemente abundante para todas las exigencias nacionales".

[33] También los prestamistas extranjeros eran mal tratados. En 1842, Estados Unidos se convirtió en un paria en el mercado internacional de capitales cuando los gobiernos de 11 estados faltaron al pago de préstamos extranjeros (principalmente británicos). Adentrado ese mismo año, cuando el gobierno federal de Estados Unidos trató de conseguir un préstamo en la City de Londres, *The Times* contraatacó diciendo: "La población de Estados Unidos puede estar completamente convencida de que existe cierta clase de valores que ninguna abundancia de dinero, por grande que sea, puede valorizar, y que en esa clase sus propios valores tienen preeminencia". Citado en T. Cochran y W. Miller, *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America*, Nueva York, Macmillan Company, 1942, p. 48.

Estados Unidos, el sucesor de su homónimo de Hamilton (véase el capítulo 2).[34] Esto se debió al hecho de que la cuota de propiedad extranjera del banco era demasiado alta: del 30% (¡los finlandeses anteriores a la UE lo habrían aceptado de buena gana!). Al declarar su decisión, Jackson dijo: "Si las acciones del banco pasaran principalmente a manos de los súbditos de una nación extranjera, y por desgracia nos viéramos implicados en una guerra con ese país, ¿cuál sería nuestra situación? [...] Controlar nuestra moneda, recibir nuestro dinero público y mantener dependientes a miles de nuestros ciudadanos sería mucho más formidable y peligroso que el poder naval y militar del enemigo. Si debemos tener un banco [...] ha de ser puramente americano".[35] Si el presidente de un país en vías de desarrollo dijera algo así hoy en día, sería calificado de dinosaurio xenófobo y chantajeado en la comunidad internacional.

Desde los primeros tiempos de su desarrollo económico hasta la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos fue el mayor importador del mundo de capital extranjero.[36] Dadas las circunstancias, había, naturalmente, una considerable inquietud por la "gestión ausente" de inversores extranjeros:[37] "No tenemos horror al CAPITAL EXTRANJERO... si se somete a *gestión norteamericana* [cursiva y mayúsculas originales]", manifestó *Niles' Weekly Register,* una revista nacionalista de tradición hamiltoniana, en 1835.[38]

[34] El segundo Banco de Estados Unidos, fundado en 1816 en virtud de una escritura de constitución de 20 años, era propiedad del gobierno en el 20%, y en él se depositaban los ingresos tributarios federales, pero no tenía el monopolio de emisión de billetes, por lo que no podía considerarse un banco central propiamente dicho.
[35] Citado en Wilkins, 1989, p. 84.
[36] Aún en 1914, cuando se había vuelto tan rico como el Reino Unido, Estados Unidos era uno de los mayores prestatarios netos del mercado internacional de capitales. La autorizada estimación de la historiadora estadounidense Mira Wilkins sitúa el nivel de la deuda extranjera de Estados Unidos en aquella época en 7.100 millones de dólares, con Rusia (3.800 millones) y Canadá (3.700 millones) siguiéndolo muy lejos (p. 145, tabla 5.3). Desde luego, en ese momento, Estados Unidos, con unos préstamos estimados en 3.500 millones de dólares, era también el cuarto país prestamista del mundo, detrás del Reino Unido (18.000 millones), Francia (9.000 millones) y Alemania (7.300 millones). Sin embargo, incluso después de restar sus préstamos, Estados Unidos seguía ostentando una deuda neta de 3.600 millones de dólares, que era básicamente la misma que las de Rusia y Canadá. Véase Wilkins, 1989.
[37] *Ibid.*, p. 563.
[38] Citado en *ibid.*, p. 85.

Reflejando ese sentimiento, el gobierno federal de Estados Unidos reguló enérgicamente la inversión extranjera. Los accionistas foráneos no podían votar y solo ciudadanos estadounidenses podían llegar a ser directores de un banco nacional (a diferencia de a nivel de estado). Esto implicaba que "individuos e instituciones financieras del extranjero podían comprar acciones de bancos nacionales estadounidenses si estaban dispuestos a tener ciudadanos norteamericanos como representantes suyos en el consejo de administración", desalentando así la inversión extranjera en el sector de la banca.[39] En 1817 el Congreso impuso un monopolio de navegación para buques estadounidenses en cabotaje, que se mantuvo hasta la Primera Guerra Mundial.[40] Hubo también leyes estrictas sobre inversión extranjera en industrias de recursos naturales. Los gobiernos de muchos estados prohibieron o limitaron la inversión en tierras por parte de extranjeros no residentes. La Ley de Propiedad Extranjera prohibió la posesión de tierra por parte de no nacionales –o de compañías de propiedad foránea en más del 20%– en los "territorios" (a diferencia de los estados hechos y derechos), donde la especulación de tierras estaba particularmente extendida.[41] Leyes federales de minería limitaron los derechos de explotación minera a ciudadanos estadounidenses y sociedades anónimas en Estados Unidos. En 1878 se aprobó una ley de explotación forestal, que autorizaba solo a residentes estadounidenses a cortar troncos en tierras públicas.

Algunas leyes estatales (a diferencia de las federales) eran todavía más hostiles a la inversión extranjera. Una serie de estados gravaban las compañías foráneas muchísimo más que las norteamericanas. Hubo una célebre ley de Indiana de 1887 que retiró por completo la protección judicial a empresas extranjeras.[42] A finales del siglo XIX, el gobierno del estado de Nueva York adoptó una actitud particularmente hostil hacia la IED en el sector financiero, un campo en el que estaba adquiriendo rápidamente una posición de talla

[39] *Ibid.*, p. 583.
[40] *Ibid.*, pp. 83 y 583.
[41] En aquella época, esos territorios eran Dakota del Norte, Dakota del Sur, Idaho, Montana, Nuevo México, Utah, Washington, Wyoming, Oklahoma y Alaska. Las Dakotas, Montana y Washington en 1889, Idaho y Wyoming en 1890, y Utah en 1896 se convirtieron en estados, y por lo tanto ya no estuvieron sujetos a esa ley. Véase *ibid.*, p. 241.
[42] Wilkins, 1989, p. 579.

mundial (un caso evidente de protección de industria incipiente).[43] Estableció una ley en la década de 1880 que prohibía a los bancos extranjeros participar en "negocios bancarios" (como aceptar depósitos y descontar letras o pagarés). La ley de banca de 1914 prohibió el establecimiento de sucursales bancarias extranjeras. Por ejemplo, el London City and Midland Bank (a la sazón el tercer banco del mundo, medido por depósitos) no pudo abrir una sucursal en Nueva York, aun cuando disponía de 867 sucursales en todo el mundo y 45 bancos corresponsales solo en Estados Unidos.[44]

Pese a sus extensos, y a menudo estrictos, controles sobre la inversión extranjera, Estados Unidos fue el principal receptor de IED durante el siglo XIX y principios del XX, del mismo modo en que la estricta regulación de CTN en China no ha evitado la entrada a raudales de IED en ese país en las últimas décadas. Esto va en contra de la creencia por parte de los malos samaritanos de que la regulación de la inversión extranjera va a reducir los flujos de inversión, o, inversamente, de que la liberalización de la regulación de la IED incrementará los flujos. Además, a pesar de –o, diría yo, en parte debido a– su estricta regulación de la inversión externa (además de imponer aranceles manufactureros que eran los más altos del mundo), Estados Unidos fue la economía de crecimiento más rápido del mundo durante todo el siglo XIX hasta la década de 1920. Esto socava el argumento habitual de que la regulación de la inversión extranjera perjudica las perspectivas de crecimiento de una economía.

Todavía más draconiano que Estados Unidos en la regulación de la inversión extranjera fue Japón.[45] Especialmente antes de 1963, la propiedad foránea estuvo limitada al 49%, mientras que en muchas "industrias vitales" la IED se prohibió por completo. La inversión extranjera se liberalizó paulatinamente, pero solo en aquellos sectores en los que las empresas nacionales estaban preparadas. Como consecuencia, de todos los países ajenos al bloque comunista, Japón ha recibido el nivel más bajo de IED en proporción a su inversión nacional total.[46] Dado este caso, el hecho de

43 *Ibid.*, p. 580.
44 *Ibid.*, p. 456.
45 Para más información, véase M. Yoshino, "Japan as Host to the International Corporation", en C. Kindleberger (ed.), *The International Corporation – A Symposium*, Cambridge, The MIT Press, 1970.
46 Entre 1971 y 1990, la IED suponía menos del 0,1% de la formación total de capital

que el gobierno japonés haya dicho que "poner límites a la inversión [extranjera directa] no parecería una decisión apropiada ni siquiera desde la perspectiva de la política de desarrollo" en una presentación reciente ante la OMC es un ejemplo clásico de amnesia histórica selectiva, doble moral y "retirada de la escalera".[47]

Corea y Taiwán suelen ser considerados como los pioneros de la política pro IED, merced a sus tempranos éxitos con las zonas de procesamiento para exportaciones (ZPE), donde las empresas inversoras extranjeras estaban poco reguladas. Pero, fuera de esas zonas, impusieron de hecho muchas medidas restrictivas sobre los inversores externos. Esas restricciones les permitieron acumular competencias tecnológicas más rápidamente, lo cual, a su vez, redujo la necesidad del planteamiento de "todo vale" que se encuentra en sus ZPE en los períodos siguientes. Limitaron las zonas en las que las compañías extranjeras podían entrar y pusieron máximos a sus cuotas de propiedad. También filtraron las tecnologías introducidas por las CTN e impusieron requisitos de exportación. Se impuso estrictamente requisitos de contenido local, si bien se aplicaron de una manera menos rigurosa a los productos exportados (para que los suministros nacionales de calidad inferior no perjudicaran en exceso la competitividad de exportación). Como consecuencia, Corea fue uno de los países menos dependientes de la IED del mundo hasta finales de la década de 1990, cuando adoptó medidas neoliberales.[48] Taiwán, donde las medidas eran ligeramente más laxas que en Corea, dependía algo más de la inversión extranjera, pero esa dependencia seguía estando muy por debajo de la media de las naciones en vías de desarrollo.[49]

---

fijo (inversión física) de Japón, frente al promedio del 3,4% para los países en vías de desarrollo en conjunto (para 1981-1990). Estos datos corresponden a la UNCTAD, *Informe sobre inversión mundial*, varios años.

[47] Gobierno de Japón, "Communication to the Working Group on Trade and Investment", 27 de junio de 2002, WT/WGTI/W/125.

[48] Entre 1971 y 1995, la IED suponía menos del 1% de la formación total de capital fijo en Corea, mientras que el promedio de los países en vías de desarrollo para el período 198195 (no se dispone de cifras anteriores a 1980) era del 4,3%. Datos correspondientes a la UNCTAD, varios años.

[49] En Taiwán, entre 1971 y 1995, la IED suponía en torno al 2,5% de la formación total de capital fijo, frente al promedio de los países en vías de desarrollo del 4,3% (para 1981-1995). Datos de la UNCTAD, varios años.

Los principales países europeos –Reino Unido, Francia y Alemania– no llegaron tan lejos como Japón, Estados Unidos o Finlandia en la regulación de la inversión extranjera. Antes de la Segunda Guerra Mundial, no tuvieron necesidad de ello: básicamente efectuaban, más que recibían, inversiones extranjeras. Pero a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando empezaron a recibir grandes cantidades de inversión norteamericana, y más tarde japonesa, también restringieron las afluencias de IED e impusieron requisitos de rendimiento. Hasta la década de 1970, esto se hizo mayormente a través de controles de divisas. Después de que se abolieran esos controles, se utilizaron requisitos de rendimiento informales. Incluso el gobierno del Reino Unido, manifiestamente favorable a los inversores extranjeros, usó una variedad de "garantías" y "restricciones voluntarias" con respecto al abastecimiento local de componentes, volúmenes de producción y exportación.[50] Cuando Nissan instaló una planta en el Reino Unido en 1981, se vio obligada a conseguir el 60% de valor agregado localmente, con un período durante el cual este se elevaría hasta el 80%. Dicen que el gobierno británico también "presionó [a Ford y GM] para alcanzar una mejor balanza comercial".[51]

Ni siquiera casos como los de Singapur e Irlanda, naciones que han prosperado dependiendo muchísimo de la IED, dan prueba de que los gobiernos de los países anfitriones deberían permitir a las CTN hacer lo que quisieran. Al mismo tiempo que aceptaban compañías extranjeras, sus gobiernos emplearon políticas selectivas para atraer inversión exterior hacia campos que consideraban estratégicos para el futuro desarrollo de sus economías. A diferencia de Hong Kong, que sí tuvo una política neoliberal, Singapur ha adoptado siempre un planteamiento muy dirigido. Irlanda comenzó a prosperar de verdad solo cuando pasó de un enfoque indiscriminado con respecto a la IED ("cuanta más, mejor") a una estrategia concentrada que se proponía atraer inversión extranjera a sectores como electrónica, farmacia, *software* y servicios financieros. También utilizó ampliamente requisitos de rendimiento.[52]

[50] S. Young, N. Hood y J. Hamill, *Foreign Multinationals and the British Economy – Impact and Policy*, Londres, Croom Helm, 1988, p. 223.
[51] *Ibid.*, p. 225.
[52] Según el estudio de 1981 del Departamento de Comercio de Estados Unidos, *The Use of Investment Incentives and Performance Requirements by Foreign Gover-*

En resumen, la historia está del lado de los reguladores. La mayoría de los países ricos de hoy en día regularon la inversión extranjera cuando estaban en el bando receptor. En ocasiones esa regulación fue draconiana: Finlandia, Japón, Corea y Estados Unidos (en determinados sectores) son los mejores ejemplos. Hubo naciones que prosperaron buscando activamente IED, como Singapur e Irlanda, pero ni siquiera ellas adoptaron el enfoque de *laissez-faire* hacia las CTN que los malos samaritanos recomiendan hoy a los países en vías de desarrollo.

¿Un mundo sin fronteras?

La teoría económica, la historia y las experiencias contemporáneas nos dicen que, para beneficiarse verdaderamente de la inversión extranjera directa, el gobierno debe regularla bien. A pesar de todo eso, los malos samaritanos han estado esforzándose todo lo posible por ilegalizar prácticamente toda regulación de IED durante la última década. A través de la Organización Mundial del Comercio, han introducido el acuerdo TRIMS (Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio), que prohíbe cosas como requisitos de contenido local, requisitos de exportación o requisitos de equilibrio de divisas. Han estado presionando para una mayor liberalización a través de las negociaciones actuales del GATS (Acuerdo General sobre Comercio en Servicios) y una propuesta de acuerdo de inversión a la Organización Mundial del Comercio. Los acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio y los tratados bilaterales de inversión entre países ricos y pobres también limitan la capacidad de las naciones en vías de desarrollo para regular la IED.[53]

---

nments, el 20% de filiales de CTN estadounidenses que operaban en Irlanda denunciaron la imposición de requisitos de rendimiento, frente al 2-7% en otros países adelantados: 8% en Australia y Japón; 7% en Bélgica, Canadá, Francia y Suiza; 6% en Italia; 3% en el Reino Unido, y 2% en Alemania y Holanda. Véase Young *et al.* 1988, pp. 199-200. Para más debates sobre la estrategia irlandesa de IED, véase H.-J. Chang y D. Green, *The Northern WTO Agenda on Investment: Do as we Say, Not as we Did*, Londres, Agencia Católica para el Desarrollo, y Ginebra, South Centre, 2003, pp. 19-23.

[53] Especialmente conocido a este respecto es el llamado capítulo 11 del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), que Estados Unidos ha conseguido incluir en todos sus acuerdos bilaterales de libre comercio (excepto el suscrito con

Olviden la historia, dicen los malos samaritanos al defender tales actuaciones. Argumentan que, si bien ha tenido algunos méritos en el pasado, la regulación de la inversión extranjera se ha vuelto innecesaria y vana, gracias a la globalización, que ha creado un nuevo "mundo sin fronteras".

Sostienen que la "muerte de la distancia" debido a los avances en las tecnologías de comunicaciones y transportes ha hecho las empresas más móviles y por lo tanto apátridas: ya no están vinculadas a sus países de origen. Si las empresas ya no tienen nacionalidad, arguyen, no existen motivos para la discriminación de compañías extranjeras. Además, cualquier intento por regular estas es vano, ya que, al ser "libres", se desplazarán a otro país donde no exista tal regulación.

Hay sin duda una parte de razón en este argumento. Pero es exagerado en grado sumo. Hoy en día hay empresas como Nestlé que fabrican menos del 5% de su producción en su país (Suiza), pero son en gran medida casos excepcionales. La mayoría de las compañías internacionalizadas generan menos de un tercio de su producción en el extranjero, mientras que el índice en el caso de empresas japonesas está muy por debajo del 10%.[54] Ha habido cierto traslado de actividades "centrales" (como investigación y desarrollo) al exterior, pero es generalmente a otras naciones desarrolladas, y con una fuerte tendencia "regional" (las regiones, en este sentido, corresponden a Norteamérica, Europa y Japón, que es una región por sí misma).[55]

En la mayoría de compañías, los altos cargos que toman decisiones siguen siendo básicamente ciudadanos del país de origen. Una vez más, se dan casos como el de Carlos Ghosn, el libanés-brasileño que dirige una compañía francesa (Renault) y otra japonesa (Nissan). Pero no deja de ser también una excepción. El ejemplo más revelador es la fusión de Daimler-Benz, el fabricante de auto-

---

Australia). El capítulo 11 otorga a los inversores extranjeros el derecho a llevar el gobierno del país anfitrión ante los organismos internacionales especiales de arbitraje del Banco Mundial y las Naciones Unidas si creen que el valor de su inversión se ha reducido debido a la actuación del gobierno, que va desde la nacionalización hasta la regulación medioambiental. Pese a implicar al gobierno, esos procedimientos de arbitraje están cerrados a la participación, observación y contribución públicas.

[54] Kozul-Wright y Rayment, 2007, capítulo 4.

[55] P. Hirst y G. Thompson, *Globalization in Question*, 2ª ed., Cambridge, Polity Press, 1999, capítulo 3, aporta una información detallada al respecto.

móviles alemán, y Chrysler, el fabricante de coches estadounidense, en 1998. En realidad fue la absorción de Chrysler por Benz. Pero, en el momento de la fusión, se describió como el matrimonio de dos iguales. La nueva compañía, Daimler-Chrysler, hasta tenía un número paritario de alemanes y norteamericanos en su consejo de administración. Pero eso fue solo durante los primeros años. Pronto los germanos superaron ampliamente en número a los estadounidenses, por lo general en una proporción de 10 o 12 a 1 o 2, dependiendo del año. Cuando son absorbidas, incluso las empresas norteamericanas acaban siendo dirigidas por extranjeros (precisamente en eso consiste la absorción).

Por consiguiente, la nacionalidad de la empresa sigue importando mucho. Quién posee la empresa determina hasta qué punto sus diversas filiales estarán autorizadas a pasar a actividades de mayor nivel. Sería muy ingenuo, sobre todo por parte de países en vías de desarrollo, diseñar políticas económicas sobre el supuesto de que el capital ya no tiene raíces nacionales.

Pero entonces, ¿qué hay del argumento de que, sea necesario o no, ya no es posible en la práctica regular la inversión extranjera? Dicen que, ahora que las CTN se han vuelto más o menos "libres", pueden castigar a países que regulan la inversión externa "prescindiendo de sus servicios".

Una pregunta inmediata que puede plantearse es: si las empresas se han vuelto tan móviles como para hacer impotente la legislación nacional, ¿por qué los países ricos malos samaritanos demuestran tanto interés por instar a las naciones subdesarrolladas a suscribir todos esos acuerdos internacionales que limitan su capacidad para regular la inversión extranjera? Siguiendo la lógica del mercado tan querida por la ortodoxia neoliberal, ¿por qué no limitarse a dejar que los países elijan el planteamiento que quieran y dejar luego que los inversores extranjeros los castiguen o recompensen optando por invertir solo en aquellas naciones respetuosas con ellos? El mero hecho de que los países ricos quieran imponer todas esas restricciones a las naciones en desarrollo por medio de acuerdos internacionales revela que a fin de cuentas la regulación de la IED no es tan vana, contrariamente a lo que afirman los malos samaritanos.

En todo caso, no todas las CTN son igual de móviles. Es cierto, hay sectores –como ropa, zapatos y muñecos de peluche– para los

que existen muchos sitios de inversión potencial porque el equipo de producción es fácil de trasladar y, como las aptitudes requeridas son bajas, los trabajadores pueden formarse fácilmente. Sin embargo, en muchas otras industrias las empresas no pueden moverse con tanta facilidad por varias razones: la existencia de suministros inmóviles (por ejemplo, recursos minerales, una mano de obra con aptitudes particulares), el atractivo del mercado nacional (China es un buen ejemplo) o la red de abastecimiento que han construido con los años (por ejemplo, la subcontratación de redes para los fabricantes de automóviles japoneses en Tailandia o Malasia).

Por último, pero no por ello menos importante, es un error creer que las CTN evitarán necesariamente países que regulan la IED. Contrariamente a lo que la ortodoxia sugiere, la regulación no es demasiado importante para determinar el nivel de afluencia de inversión extranjera. De ser así, naciones como China no recibirían demasiada inversión externa. Pero ese país está obteniendo aproximadamente el 10% de la IED mundial porque ofrece un mercado grande y en rápido crecimiento, una buena mano de obra y buenas infraestructuras (carreteras, puertos). El mismo argumento puede aplicarse a los Estados Unidos del siglo XIX.

Los estudios revelan que las corporaciones están sobre todo interesadas en el mercado potencial del país anfitrión (tamaño y crecimiento del mercado), y luego en factores como la calidad de la mano de obra y la infraestructura, mientras que la regulación es solo un asunto de interés secundario. Incluso el Banco Mundial, un conocido defensor de la liberalización de la IED, admitió en cierta ocasión que "los incentivos y regulaciones específicos que rigen la inversión directa tienen menos repercusión en el volumen de inversión que recibe un país que su clima económico y político en general y sus políticas financieras y de tipos de cambio".[56]

Como en el caso de su alegato contra la relación entre comercio internacional y desarrollo económico, los malos samaritanos han confundido la causalidad. Creen que si se liberaliza la regulación de la inversión extranjera, entrarán más inversiones y ayudarán al crecimiento económico. Pero la inversión extranjera es consecuencia, más que la causa, del crecimiento económico. La

[56] Banco Mundial, *World Development Report, 1985*, Nueva York, Oxford University Press, 1985, p. 130.

cruda verdad es que, por muy liberal que sea el régimen regulador, las empresas extranjeras no entrarán en un país a menos que su economía ofrezca un mercado atractivo y recursos productivos de alta calidad (mano de obra, infraestructura). Por eso, tantas naciones en vías de desarrollo no han conseguido atraer volúmenes importantes de IED, pese a ofrecer a las empresas foráneas grados máximos de libertad. Los países tienen que desarrollar crecimiento antes de que las CTN se interesen por ellos. Si usted organiza una fiesta, no basta con decir a la gente que puede venir y hacer lo que quiera. La gente va a las fiestas en las que sabe que ya ocurren cosas interesantes. Normalmente no viene y hace cosas interesantes para usted, por más libertad que les dé.

"La única cosa peor que ser explotado por el capital..."

Como Joan Robinson, ex catedrática de economía de Cambridge y puede decirse que la mujer economista más célebre de la historia, creo que lo único que es peor que ser explotado por el capital es no ser explotado por el capital. La inversión extranjera, sobre todo la directa, puede ser una herramienta muy útil para el desarrollo económico. Pero cuán útil, depende del tipo de inversión efectuada y cómo la regula el país anfitrión.

La inversión financiera extranjera acarrea más peligros que ventajas, como incluso los neoliberales reconocen en la actualidad. Si bien la inversión extranjera directa no es la Madre Teresa, a menudo aporta ventajas al país anfitrión a corto plazo. Pero es el largo plazo lo que importa cuando se trata de desarrollo económico. Aceptar IED sin condiciones puede hacer de hecho que el desarrollo económico resulte más difícil a largo plazo. Pese a la hipérbole sobre un "mundo sin fronteras", las CTN no dejan de ser empresas nacionales con operaciones internacionales y, por lo tanto, es improbable que permitan a sus filiales acometer actividades de nivel superior; al mismo tiempo, su presencia puede impedir la aparición de firmas nacionales que podrían emprenderlas a la larga. Es probable que esta situación perjudique el desarrollo potencial a largo plazo del país anfitrión. Además, las ventajas a la larga de la IED dependen en parte de la magnitud y la calidad de los efectos desbordamiento que provocan las CTN, cuya maximiza-

ción requiere una intervención política apropiada. Por desgracia, muchas herramientas clave de tal intervención ya han sido ilegalizadas por los malos samaritanos (por ejemplo, los requisitos de contenido local).

Por consiguiente, la inversión extranjera directa puede ser un mal negocio. A la larga, puede reportar ventajas, pero, a corto plazo, puede de hecho ser perjudicial para el desarrollo económico. Una vez entendido esto, el éxito de Finlandia no resulta sorprendente. La estrategia de ese país se basó en el reconocimiento de que, si se liberaliza la inversión extranjera demasiado pronto (Finlandia era una de las economías más pobres de Europa a principios del siglo XX), no habrá espacio para que las empresas nacionales desarrollen competencias tecnológicas y de gestión independientes. Nokia tardó 17 años en obtener algún beneficio de su filial electrónica, que es ahora la compañía de telefonía móvil más grande del mundo.[57] Si Finlandia hubiera liberalizado la inversión extranjera desde el principio, Nokia no sería lo que es hoy. Lo más probable es que los inversores extranjeros que compraron acciones de Nokia habrían exigido a la casa matriz que dejara de subvencionar a la nula filial electrónica, acabando así con el negocio. En el mejor de los casos,

[57] Nokia se fundó como una compañía de explotación forestal en 1865. La estructura del grupo Nokia moderno empezó a fraguarse cuando Finnish Rubber Works Ltd. (fundada en 1898) compró la mayoría de acciones de Nokia en 1918 y de Finnish Cable Works (fundada en 1912) en 1922. Por último, en 1967, las tres empresas se fusionaron para formar Nokia Corporation. Algunos observadores finlandeses resumen la naturaleza de esa fusión diciendo que el nombre de la compañía fusionada (Oy Nokia Ab) provenía del procesamiento de madera; la gestión, de la fábrica de cable, y el dinero, de la industria de la goma. La actividad electrónica de Nokia, cuya empresa de telefonía móvil constituye el núcleo del negocio de la compañía en la actualidad, se puso en marcha en 1960. Incluso hasta 1967, cuando tuvo lugar la fusión entre Nokia, FRW y FCW, la electrónica generaba solo el 3% de las ventas netas del grupo Nokia. La sección de electrónica perdió dinero durante los primeros 17 años, y no obtuvo sus primeros beneficios hasta 1977. La primera red de telefonía móvil del mundo, NMT, se introdujo en Escandinavia en 1981 y Nokia fabricó los primeros teléfonos para coche para ella. Nokia produjo el teléfono manual portátil original en 1987. Aprovechando este impulso, el grupo se amplió rápidamente durante la década de 1980 adquiriendo una serie de empresas de electrónica y telecomunicaciones en Finlandia, Alemania, Suecia y Francia. Desde los años noventa, el principal negocio de Nokia ha sido el de los teléfonos móviles. En esa década, llegó a ser el líder de la revolución de las telecomunicaciones móviles. Para más información, véase H.-J. Chang, *Public Investment Management, National Development Strategy Policy Guidance Note*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, recuadro 15.

alguna CTN habría comprado la sección de electrónica y la habría convertido en filial suya realizando un trabajo de segunda fila.

La cara B de este argumento es que la regulación de inversión extranjera directa puede, paradójicamente, beneficiar a compañías foráneas a largo plazo. Si un país no deja entrar empresas extranjeras o regula mucho sus actividades, no será bueno para esas compañías a corto plazo. En cambio, si una regulación juiciosa de la inversión extranjera directa permite a una nación acumular competencias productivas más rápidamente y a un nivel más alto del que es posible sin ella, beneficiará a los inversores externos a largo plazo ofreciéndoles una situación de inversión que es más próspera y posee mejores suministros productivos (por ejemplo, trabajadores cualificados, buena infraestructura). Finlandia y Corea del Sur son los mejores ejemplos de esto. En parte gracias a su inteligente regulación de la inversión extranjera, esos países se han vuelto más ricos, más cultos y mucho más dinámicos tecnológicamente y, por lo tanto, se han convertido en destinos de inversión más atractivos de lo que habría sido posible sin tales regulaciones.

La inversión extranjera directa puede ayudar al desarrollo económico, pero solo si se introduce formando parte de una estrategia de desarrollo orientada a largo plazo. Las políticas deberían diseñarse de manera que la IED no acabe con los productores nacionales, que pueden brindar grandes posibilidades a la larga, al mismo tiempo que se garantiza que las tecnologías avanzadas y las aptitudes de gestión que las corporaciones extranjeras poseen se transfieren a negocios domésticos hasta el punto máximo posible. Como Singapur e Irlanda, algunos países pueden prosperar, y lo han hecho, atrayendo activamente capital extranjero, sobre todo IED. Pero habrá más naciones que prosperarán, y lo han hecho, cuando regulen más activamente la inversión extranjera, incluida la IED. Es probable que el intento por parte de los malos samaritanos de imposibilitar esa regulación a los países subdesarrollados obstaculice, en lugar de ayudar, su desarrollo económico.

Capítulo 5
El hombre explota al hombre
¿Empresa privada buena, empresa pública mala?

John Kenneth Galbraith, uno de los pensadores económicos más profundos del siglo XX, dijo en cierta ocasión: "Bajo el capitalismo, el hombre explota al hombre; bajo el comunismo, es justo lo contrario". *No* insinuaba que no hay diferencia entre capitalismo y comunismo, habría sido la última persona en hacerlo; Galbraith fue uno de los principales críticos no izquierdistas del capitalismo moderno. Lo que expresaba era la profunda decepción que mucha gente sentía por el fracaso del comunismo para edificar la sociedad igualitaria que había prometido.

Desde su aparición en el siglo XIX, el objetivo clave del movimiento comunista había sido la abolición de la propiedad privada de los "medios de producción" (fábricas y máquinas). Es fácil entender por qué los comunistas consideraban la propiedad privada como la principal causa de la injusticia distributiva del capitalismo. Pero también veían la propiedad privada como una causa de ineficiencia económica. Creían que era el motivo de la anarquía "pródiga" del mercado. Afirmaban que demasiados capitalistas invierten rutinariamente en producir las mismas cosas, porque no conocen los planes de inversión de sus competidores. Con el tiempo, existe superproducción y algunas de las empresas implicadas van a la quiebra, condenando algunas máquinas al basurero y dejando ociosos a obreros con mucha capacidad para trabajar. El desperdicio causado por este proceso, decían, desaparecería si las decisiones de capitalistas distintos pudieran coordinarse con antelación mediante una planificación racional y centralizada: a

fin de cuentas, las empresas capitalistas son islas de planificación rodeadas por el mar anárquico del mercado, como dijo Karl Marx, el principal teórico comunista. En consecuencia, creían los comunistas, si se aboliera la propiedad privada, la economía podría gestionarse como si fuera una sola empresa y administrarse así con mayor eficiencia.

Desgraciadamente, la economía de planificación central basada en la propiedad estatal de empresas funcionó muy mal. Puede que los comunistas tuvieran razón al decir que la competencia sin trabas puede llevar al desperdicio social, pero suprimir toda la competencia a través de una planificación central absoluta y la propiedad estatal universal exigió costes enormes al acabar con el dinamismo económico. La falta de competencia y la excesiva regulación de lo más global a lo más específico bajo el comunismo también engendraron conformismo, papeleo burocrático y corrupción.

Ahora pocos discuten que el comunismo fracasó como sistema económico. Pero supone un salto lógico enorme ir desde esa conclusión a la proposición de que las empresas de propiedad estatal (EPE), o empresas públicas, no funcionan. Esta opinión se puso de moda después del innovador programa de privatización en Gran Bretaña de Margaret Thatcher a principios de la década de 1980, y adquirió el estatus de un credo seudorreligioso durante la "transformación" de las antiguas economías comunistas en los años noventa. Durante algún tiempo, fue como si todo el mundo ex comunista estuviera hipnotizado por el mantra "privado bueno, público malo", que evoca el eslogan antihumano "cuatro patas bueno, dos patas malo" en *Rebelión en la granja* de George Orwell, esa gran sátira del comunismo. La privatización de EPE ha sido también una atracción principal de la agenda neoliberal que los malos samaritanos han impuesto a la mayoría de países en vías de desarrollo durante el último cuarto de siglo.

Propiedad estatal en puerto

¿Por qué los malos samaritanos creen que las empresas de propiedad estatal deben privatizarse? En el fondo de este argumento contra las EPE subsiste una idea simple pero contundente. Esa idea es que la gente no tiene pleno cuidado de las cosas que no son

suyas. Vemos la confirmación de esta tesis a diario. Cuando el fontanero se toma su tercera pausa para el té a las once de la mañana, usted empieza a preguntarse si haría lo mismo en el caso de que reparara su propia caldera. Sabe que la mayoría de la gente que tira desperdicios en los parques públicos nunca haría lo mismo en sus jardines. Parece humano que las personas hagan todo lo posible por cuidar de las cosas que les pertenecen al mismo tiempo que maltratan las ajenas. Por lo tanto, los adversarios de la propiedad estatal sostienen que hay que dar a la gente propiedad, o derechos a la misma, sobre cosas (empresas incluidas) si se quiere que las usen con mayor eficiencia.[1]

La propiedad otorga al dueño dos cosas importantes en lo que se refiere a lo poseído. La primera es el derecho a disfrutar de ello. La segunda es el derecho a reclamar los beneficios de su uso. Puesto que los beneficios son, por definición, lo que queda al dueño de la propiedad después de haber pagado todos los suministros que ha adquirido para utilizarla de un modo productivo (por ejemplo, materias primas, mano de obra y otros suministros empleados en su fábrica), el derecho a percibirlos se conoce como "reclamo residual". El problema es que, si el propietario ostenta el reclamo residual, la cuantía de los beneficios no afecta a los proveedores de suministros que perciben pagos fijos.

Por definición, las empresas de propiedad estatal son bienes poseídos colectivamente por todos los ciudadanos, que contratan gerentes profesionales con salarios fijos para administrarlos. Dado que es la ciudadanía quien ostenta el reclamo residual como propietario de la empresa, los gerentes contratados no se preocupan por la rentabilidad de sus compañías. Desde luego, la ciudadanía, en calidad de "principal", puede hacer que sus "agentes", o los gerentes contratados, se interesen por la rentabilidad de las EPE vinculando su paga con esta. Pero tales sistemas de incentivos tienen

[1] Los derechos a la propiedad no tienen por qué ser derechos a la propiedad *privada,* como supone implícitamente mucha gente que subraya su papel. Existen muchos derechos a la propiedad *comunal* que funcionan bien. Multitud de comunidades rurales de todo el mundo poseen derechos a la propiedad comunal que regulan efectivamente el uso de recursos comunes (por ejemplo, bosques, caladeros) para evitar su sobreexplotación. Un ejemplo más moderno es el *software* informático Open source, como Linux, en el que se invita a los usuarios a mejorar el producto pero se les prohíbe utilizar el producto mejorado para su provecho personal.

fama de ser difíciles de diseñar. Esto se debe a que existe un vacío fundamental en la información entre los principales y sus agentes. Por ejemplo, cuando la gerente contratada dice que ha hecho todo lo que ha podido y que el mal rendimiento se debe a factores que escapan a su control, al principal le resultará muy difícil demostrar que miente. La dificultad de controlar el comportamiento del agente por parte del principal se conoce como el "problema principal-agente" y los costes resultantes (es decir, la reducción de los beneficios debido a una mala gestión), el "coste de agencia". El problema principal-agente ocupa el centro del argumento liberal contra las EPE.

Pero esa no es la única causa de ineficiencia de la propiedad estatal de empresas. Los ciudadanos individuales, aunque en teoría son los dueños de las empresas públicas, no tienen incentivos para cuidar de sus propiedades (las compañías en cuestión) controlando adecuadamente a los gerentes contratados. El problema es que cualquier aumento de los beneficios resultante del control complementario de los gerentes de las EPE por parte de algunos ciudadanos será compartido por toda la ciudadanía, mientras que solo aquellos de sus miembros que ejercen el control pagan los costes (por ejemplo, el tiempo y la energía destinados a revisar las cuentas de la empresa o a alertar a los organismos del gobierno competentes sobre cualquier problema). Como consecuencia, la actuación preferida por todos será no controlar a los gerentes de la empresa pública para nada y limitarse a viajar gratis a costa de los esfuerzos de los demás. Pero, si todo el mundo hace eso, nadie controlará a los gerentes y el resultado será un rendimiento deficiente. El lector comprenderá enseguida el "problema del polizón" si trata de recordar con qué frecuencia ha controlado el rendimiento de cualquiera de las EPE de su país (de las cuales es uno de los dueños legítimos): ¡casi seguro que nunca!

Existe todavía otra razón contra las empresas de propiedad estatal, conocida como el problema de la "restricción de presupuesto blando". Este argumento sostiene que, al formar parte del gobierno, las EPE suelen ser capaces de conseguir financiación adicional por parte de este si experimentan pérdidas o están en peligro de ir a la quiebra. De este modo, según dicen, las compañías pueden actuar como si los límites de sus presupuestos fuesen maleables, o "blandos", y mantener impunemente una gestión laxa. Esta teoría de la

restricción de presupuesto blando fue presentada originariamente por el famoso economista húngaro Janos Kornai, para explicar el comportamiento de las empresas de propiedad estatal bajo una planificación central comunista, pero también puede aplicarse a compañías similares en economías capitalistas. Esas "empresas enfermas" de la India que nunca van a la quiebra son el ejemplo citado con mayor frecuencia del problema de la restricción de presupuesto blando con respecto a empresas de propiedad estatal.[2]

Estatal frente a privado

Así pues, las razones contra las empresas de propiedad estatal, o pública, parecen muy sólidas. Los ciudadanos, pese a ser los dueños legítimos de las compañías privadas, no tienen la capacidad ni el incentivo para controlar a sus agentes, que han sido contratados para gestionar las empresas. Estos agentes (gerentes) no maximizan los beneficios de la sociedad, mientras que para los principales (ciudadanos) resulta imposible obligarles a hacerlo, debido a la deficiencia inherente de la información que poseen acerca del comportamiento de los agentes y el problema del polizón entre los propios principales. Además, la propiedad estatal posibilita a las empresas sobrevivir mediante cabildeo político en lugar de mediante el aumento de la productividad.

[2] En sentido estricto, la restricción de presupuesto blando no es un problema debido a la propiedad per se. Lo único que se necesita para "endurecerlo" es castigar la gestión laxa, lo que puede hacerse incluso bajo propiedad estatal. Además, las restricciones de presupuesto blando no bastan por sí solas para que los gerentes de las empresas sean perezosos. ¿Por qué? Si los gerentes profesionales (tanto si administran una EPE o una empresa privada) saben que serán severamente castigados por una mala gestión (por ejemplo, ver recortado su salario o incluso perder su empleo), no tendrán ningún incentivo para manejar mal sus compañías (permitiendo así, por supuesto, el habitual problema de principal-agente). Si son castigados por gestión deficiente, el hecho de que su compañía sobreviva gracias a la ayuda del gobierno no viene al caso para ellos. Por lo tanto, si bien las restricciones de presupuesto blando son más probables para las EPE debido a la condición de su propiedad, la causa principal del problema son los incentivos para sus administradores en lugar de las propias limitaciones presupuestarias. De ser así, resulta improbable que la privatización altere el rendimiento de las empresas afectadas. Para un debate más extenso, véase H.-J. Chang, "The Hazard of Moral Hazard – Untangling the Asian Crisis", *World Development*, vol. 28, N° 4, 2000.

Pero estos tres argumentos contra la propiedad estatal de empresas se aplican de hecho también a grandes compañías del sector privado. El problema de principal-agente y el del polizón afectan a muchas grandes empresas de propiedad privada. Algunas de ellas todavía son gestionadas por sus dueños mayoritarios (por ejemplo, BMW, Peugeot), pero la mayoría son administradas por gerentes contratados porque la propiedad de sus acciones es dispersa. Si una empresa privada es gestionada por gerentes contratados y hay múltiples accionistas que poseen solo pequeñas partes de la compañía, sufrirá los mismos problemas que las sociedades de propiedad estatal. Los gerentes contratados (como sus homólogos de las EPE) tampoco tendrán alicientes para invertir más que niveles de esfuerzo subóptimos (el problema principal-agente), mientras que los accionistas individuales no tendrán suficiente incentivo para controlar a los gerentes contratados (el problema del polizón).

En cuanto a las restricciones de presupuesto blando generadas por la política, no se limitan a las EPE. Si son políticamente importantes (por ejemplo, grandes empleadores o empresas que operan en industrias políticamente sensibles, como armamento o asistencia médica), las compañías privadas también pueden esperar subvenciones o incluso rescates del gobierno. Justo después de la Segunda Guerra Mundial, muchas grandes empresas privadas fueron nacionalizadas en muchos países europeos porque no funcionaban bien. En las décadas de 1960 y 1970, el declive industrial británico llevó tanto al gobierno laborista como al conservador a nacionalizar empresas clave (Rolls Royce en 1971 bajo los conservadores; British Steel en 1967, British Leyland en 1977, y British Aerospace en el mismo año bajo los laboristas). O, para citar otro ejemplo, en Grecia 43 empresas privadas prácticamente al borde de la quiebra fueron nacionalizadas entre 1983 y 1987 cuando la economía estaba pasando por una mala racha.[3] Inversamente, las compañías estatales *no* son del todo inmunes a las fuerzas del mercado. Muchas empresas públicas en todo el mundo han sido cerradas y sus gerentes despedidos por bajo rendimiento: son el equivalente a las quiebras y absorciones corporativas del sector privado.

[3] T. Georgakopoulos, K. Prodromidis y J. Loizides, "Public Enterprises in Greece", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 58, Nº 4, 1987.

Las empresas privadas saben que podrán sacar partido de las restricciones de presupuesto blando si son lo bastante importantes, y no tienen reparos a la hora de aprovechar la oportunidad al máximo. Como declaró un banquero extranjero al *Wall Street Journal* en medio de la crisis de la deuda del Tercer Mundo de la década de 1980, "los banqueros extranjeros somos partidarios del libre mercado cuando salimos a ganar un dólar y creemos en el Estado cuando estamos a punto de perder un dólar".[4]

De hecho, muchos rescates estatales de grandes empresas del sector privado han sido efectuados por gobiernos declaradamente partidarios del libre mercado. A finales de la década de 1970, la construcción naval sueca fue rescatada de la quiebra por el primer gobierno de derechas del país en 44 años, pese al hecho de que había accedido al poder con la promesa de reducir el tamaño del Estado. A principios de los años ochenta, el fabricante de automóviles Chrysler, aquejado de problemas, fue rescatado por la administración republicana de Ronald Reagan, que por entonces estaba en la vanguardia de las reformas neoliberales del mercado. Enfrentado a la crisis financiera de 1982, después de su prematura y mal diseñada liberalización de las finanzas, el gobierno chileno rescató todo el sector de la banca con dinero público. Fue el gobierno del general Pinochet, que había llegado al poder en un sangriento golpe de Estado en defensa del libre mercado y de la propiedad privada.

La causa neoliberal contra las empresas de propiedad estatal se habla todavía más socavada por el hecho de que hay multitud de EPE que funcionan bien en la vida real. Muchas de ellas son de hecho compañías de talla mundial. Déjeme hablarle de algunas de las más importantes.

Casos de éxito de la propiedad estatal

Singapore Airlines es una de las compañías aéreas mejor consideradas del planeta. A menudo votada como la compañía aérea

[4] *The Wall Street Journal*, 24 de mayo de 1985, citado en J. Roddick, *The Dance of the Millions: Latin America and the Debt Crisis*, Londres, Latin America Bureau, 1988, p. 109.

preferida en el mundo, es eficiente y respetuosa. A diferencia de la mayoría de las demás empresas de transportes, jamás ha registrado pérdidas financieras en sus 35 años de historia.

Esta compañía es propiedad del Estado, controlada en el 57% por Temasek, el *holding* cuyo único accionista es el Ministerio de Economía de Singapur. Temasek Holdings posee una participación mayoritaria* (generalmente el accionariado mayoritario) en un sinfín de otras empresas sumamente eficientes y lucrativas, llamadas GLC (*government-linked companies,* compañías estatales enlazadas). Las GLC no solo operan en los habituales sectores de "utilidad" pública, como telecomunicaciones, energía eléctrica y transportes. También lo hacen en campos que son propiedad del sector privado en la mayoría de los demás países, como semiconductores, construcción naval, ingeniería, transporte marítimo y banca.[5] El gobierno singapurense también dirige los órganos estatutarios que suministran determinados artículos y servicios esenciales. Prácticamente todas las tierras del país son de propiedad pública y alrededor del 85% de las viviendas son proporcionadas por el Consejo del Desarrollo y la Vivienda. El Consejo de Desarrollo Económico desarrolla polígonos industriales, incuba nuevas empresas y ofrece servicios de consultoría comercial.

El sector de las EPE de Singapur es el doble de grande que el de Corea, si se mide en términos de su contribución a la producción nacional. Si se mide en lo que se refiere a su contribución a la in-

* No existe ninguna definición convenida de qué es una participación mayoritaria en las acciones de una empresa. Unos valores en cartera de solo el 15% podrían otorgar al accionista el control efectivo sobre una compañía, dependiendo de la estructura de esos valores. Pero, normalmente, unos valores en cartera de aproximadamente el 30% se consideran una participación mayoritaria.

[5] Temasek Holdings ostenta una participación mayoritaria en las siguientes empresas: el 100% de Singapore Power (electricidad y gas) y PSA International (puertos), el 67% de Neptune Orient Lines (transporte marítimo), el 60% de Chartered Semiconductor Manufacturing (semiconductores), el 56% de SingTel (telecomunicaciones), el 55% de SMRT (servicios de ferrocarriles, autobuses y taxis), el 55% de Singapore Technologies Engineering (ingeniería) y el 51% de SembCorp Industries (ingeniería). Posee también una participación de control en las siguientes empresas: el 32% de SembCorp Marine (construcción naval) y el 28% de DBS (el banco más grande de Singapur). Véase H.-J. Chang, *Public Investment Management, National Development Strategy Policy Guidance Note*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, recuadro 1.

versión nacional total, es casi tres veces mayor.[6] El sector público de Corea es, a su vez, el doble de grande que el de Argentina y cinco veces mayor que el de Filipinas, en cuanto a su participación en los ingresos nacionales.[7] Pero comúnmente se cree que tanto Argentina como Filipinas han fracasado debido a un Estado demasiado extenso, mientras que Corea y Singapur suelen ser elogiados como casos de éxito del desarrollo económico impulsado por el sector privado.

Corea constituye también otro ejemplo espectacular de una empresa pública próspera en forma del nuevo fabricante de acero (ahora privatizado) POSCO (Pohang Iron and Steel Company).[8] El gobierno coreano hizo la petición de un préstamo al Banco Mundial a finales de la década de 1960 para construir su primera fundición moderna. El banco la rechazó alegando que el proyecto era inviable. No era una decisión poco razonable. Por entonces los principales artículos de exportación del país eran pescado, ropa barata, pelucas y madera contrachapada. Corea no contaba con reservas de ninguna de las dos materias primas clave: mineral de hierro y carbón coquificable. Además, la Guerra Fría implicaba que ni siquiera podía importarlos de la vecina China comunista. Debían traerse desde Australia. Y para colmo de males, el gobierno coreano se proponía dirigir la empresa como una EPE. ¿Qué mejor receta para el desastre? Pero a los diez años de iniciar la producción, en 1973 (el proyecto fue financiado por bancos japoneses), la compañía se convirtió en uno de los productores de acero más eficientes del planeta y es actualmente el tercero más grande del mundo.

[6] Según un conocido informe del Banco Mundial sobre EPE, la participación media del sector de las EPE en el PIB en los 40 países en vías de desarrollo que estudió fue del 10,7% durante 1978-1991. La cifra correspondiente a Corea fue del 9,9%. Véase Banco Mundial, *Bureaucrats in Business*, Nueva York, Oxford University Press, 1995, tabla A.1. Desgraciadamente, este informe del Banco Mundial no facilitaba los datos sobre Singapur. Sin embargo, el Departamento de Estadística del gobierno singapurense estimó que las empresas vinculadas al gobierno representaban un 12,9% del PIB en 1998, mientras que el sector público sin vinculación gubernamental (como órganos estatutarios) supone otro 8,9%, lo que arroja un total del 21,8%. El Departamento de Estadística definía las empresas vinculadas al gobierno como aquellas compañías en las que el gobierno posee una propiedad efectiva del 20% o más. Para las fuentes, véase Chang, 2006, recuadro 1.

[7] Según el Banco Mundial, 1995, tabla A.1, la proporción del sector de las EPE en el PIB durante 1978-1991 fue del 4,7% en Argentina y del 1,9% en Filipinas.

[8] Para más información sobre POSCO, véase Chang, 2006, recuadro 2.

La experiencia de Taiwán con empresas de propiedad estatal ha sido aún más singular.[9] La ideología económica oficial de Taiwán se basa en los llamados "Tres principios del pueblo" del doctor Sun Yat-sen, el fundador del Partido Nacionalista (Kuomintang) que organizó el milagro económico taiwanés.[10] Esos principios dictaminan que las industrias clave deben ser propiedad del Estado. En consecuencia, Taiwán ha tenido un sector de EPE muy amplio. Durante las décadas de 1960 y 1970 supuso más del 16% de la producción nacional. Muy poco de él fue privatizado antes de 1996. Incluso después de la "privatización" de 18 (de muchas) empresas de propiedad estatal en 1996, el gobierno taiwanés sigue conservando una participación mayoritaria en ellas (del 35,5% de promedio) y nombra al 60% de los directores de sus consejos de administración. La estrategia de Taiwán ha consistido en dejar que el sector privado creciera creando un buen entorno económico (incluyendo, de forma importante, la provisión de suministros baratos y de alta calidad por parte de empresas públicas) y no preocuparse demasiado por la privatización.

Durante las tres últimas décadas de su dominio económico, China ha utilizado una estrategia parecida a la de Taiwán. Todas las empresas industriales chinas han sido propiedad del Estado bajo el comunismo maoísta. Actualmente el sector público de China solo supone el 40% de la producción industrial.[11] Durante los últimos treinta años de reforma económica, algunas empresas de propiedad estatal más pequeñas han sido privatizadas bajo el eslogan de *zhuada fangxiao* (tomar el grande, deshacerse del pequeño). Pero la disminución de la parte de propiedad estatal se ha debido básicamente al crecimiento del sector privado. Los chinos han dado también con un tipo único de empresa basado en una forma híbrida de propiedad, llamadas TVE (*township and village enterprises,* empresas de poblados y aldeas). Estas compañías pertenecen oficialmente a autoridades locales, pero por lo general funcionan como si fuesen propiedad privada de personajes políticos locales influyentes.

[9] *Ibid.*, recuadro 3.
[10] Esos tres principios son los de *minzu* (nacionalismo), *minquan* (poder del pueblo o democracia) y *minsheng* (sustento del pueblo).
[11] <http://www.economywatch.com/world_economy/china/structure-ofeconomy.html>.

No solo en el este asiático podemos encontrar buenas empresas públicas. Los triunfos económicos de muchas economías europeas, como Austria, Finlandia, Francia, Noruega e Italia después de la Segunda Guerra Mundial, se consiguieron con sectores públicos muy amplios por lo menos hasta la década de 1980. Especialmente en Finlandia y Francia, el sector de las EPE estuvo al frente de la modernización tecnológica. En Finlandia, las empresas públicas lideraron la modernización tecnológica en explotación forestal, minería, acero, equipamiento de transporte, maquinaria papelera e industrias químicas.[12] El gobierno finlandés renunció a su participación mayoritaria en solo unas pocas de esas compañías incluso después de su reciente privatización. En el caso de Francia, puede que al lector le sorprenda saber que muchos nombres franceses conocidísimos, como Renault (automóviles), Alcatel (equipamiento de telecomunicaciones), St. Gobain (vidrio y otros materiales de construcción), Usinor (acero; fusionada en Arcelor, que ahora forma parte de Arcelor-Mittal, el mayor fabricante de acero del mundo), Thomson (electrónica), Thales (electrónica de defensa), Elf Aquitaine (petróleo y gas), Rhone-Poulenc (farmacéuticos; fusionada con la compañía alemana Hoechst para constituir Aventis, que ahora forma parte de Sanofi-Aventis), fueron todos EPE.[13] Esas firmas lideraron la modernización tecnológica y el desarrollo económico del país bajo propiedad estatal hasta su privatización en diversos momentos entre 1986 y 2000.[14]

[12] J. Willner, "Privatisation and State Ownership in Finland", documento de trabajo de CESifo, N° 1012, Munich, Instituto de Investigación Económica, agosto de 2003.

[13] M. Berne y G. Pogorel, "Privatisation Experiences in France", documento presentado en la Conferencia sobre Experiencias de Privatización en la UE de CESifo, Cadenabbia (Italia), noviembre de 2003.

[14] El caso de la privatización de Renault es típico del proceso de privatización francés. Renault se estableció como una empresa privada en 1898. Se nacionalizó en 1945 por haber sido "un instrumento del enemigo": su propietario, Louis Renault, fue un colaborador de los nazis. En 1994, el Estado francés empezó a vender las acciones, pero se quedó con una participación del 53%. En 1996, renunció a su participación mayoritaria, reduciendo sus valores en cartera al 46%. No obstante, el 11% de las acciones se vendió a lo que la web de la compañía denomina "un núcleo estable de accionistas principales", muchos de ellos instituciones financieras controladas en parte por el Estado francés. Desde entonces, el gobierno galo ha reducido paulatinamente su participación hasta el 15,3% (a fecha de 2005), pero sigue siendo el principal accionista. Además, una parte importante de esa reducción de

También se encuentran empresas de propiedad estatal que funcionan bien en América Latina. La compañía petrolera brasileña Petrobras es una firma mundial con tecnologías de vanguardia. Embraer (Empresa Brasileña de Aeronáutica), el fabricante brasileño de "reactores regionales" (aviones a reacción de autonomía limitada), se convirtió también en una compañía de talla mundial bajo propiedad del Estado. Embraer es ahora el mayor productor del mundo de reactores regionales y el tercer fabricante mundial de aviones de todo tipo, detrás de Airbus y Boeing. Se privatizó en 1994, pero el gobierno brasileño todavía posee la "acción de oro" (1% del capital), que le permite vetar ciertos acuerdos relativos a ventas de aviones militares y transferencias tecnológicas a países extranjeros.[15]

Si hay tantas empresas públicas prósperas, ¿por qué rara vez oímos hablar de ellas? En parte es debido a la naturaleza de la cobertura, ya sea periodística o académica. Los periódicos tienden a informar de cosas malas: guerras, desastres naturales, epidemias, hambrunas, delitos, quiebras, etc. Si bien es normal y necesario que la prensa se concentre en tales acontecimientos, el hábito periodístico tiende a presentar al público la visión más sombría posible del mundo. En el caso de las EPE, por lo general periodistas y académicos las investigan solo cuando las cosas van mal: ineficiencia, corrupción o negligencia. Las EPE eficientes captan relativamente poca atención, del mismo modo que una jornada tranquila y productiva en la vida de un "ciudadano modelo" es improbable que aparezca en primera plana.

Existe otra razón, quizá más importante, para la escasez de información positiva referente a las empresas de propiedad estatal. El ascenso del neoliberalismo durante las dos últimas décadas ha hecho la titularidad estatal tan impopular entre la opinión pública que las propias EPE prósperas quieren minimizar su relación con el Estado. Singapore Airlines no anuncia el hecho de que es propiedad

---

la participación del gobierno francés se explica por la adquisición en 2002 del 15% de las acciones de Renault por Nissan, que había formado una alianza con Renault en 1999. Puesto que Renault ha ostentado la participación de control (primero el 35%, ahora el 44%) en Nissan desde 1999, el Estado francés controla efectivamente el 30% de las acciones de Renault, convirtiéndolo en la fuerza dominante en la empresa. Véase Chang, 2006, recuadro 2.

[15] *Ibid.*, recuadro 2.

del gobierno. Renault, POSCO y Embraer –ahora todas ellas privatizadas– tratan de minimizar, si no exactamente ocultar, el hecho de que llegaron a ser compañías de talla mundial bajo titularidad estatal. La propiedad parcial del Estado prácticamente es silenciada. Por ejemplo, poca gente sabe que el gobierno estatal (*Land*) de la Baja Sajonia (*Niedersachsen*), con una participación del 18%, es el principal accionista del fabricante de coches Volkswagen.

Con todo, la impopularidad de la propiedad estatal no se debe por completo, ni siquiera principalmente, al influjo de la ideología neoliberal. Hay muchas EPE en todo el mundo que no funcionan bien. Mis ejemplos de EPE de alto rendimiento *no* pretenden desviar la atención del lector de las poco eficientes. Se mencionan para demostrar que no hay nada "inevitable" con respecto al bajo rendimiento de las empresas públicas y que mejorar su eficiencia no requiere necesariamente privatización.

La defensa de la propiedad estatal

He demostrado que todas las razones esgrimidas como causas de mal funcionamiento de EPE se aplican también a grandes compañías del sector privado de propiedad dispersa, aunque no siempre en la misma medida. Mis ejemplos ilustran también que hay muchas empresas públicas que funcionan muy bien. Pero ni siquiera eso es la historia completa. La teoría económica demuestra que se dan circunstancias en las que las empresas públicas son superiores a las compañías del sector privado.

Una de tales circunstancias se da cuando los inversores del sector privado se niegan a financiar una empresa pese a su viabilidad a largo plazo porque creen que es demasiado arriesgada. Precisamente porque el dinero puede circular con celeridad, los mercados de capitales tienen una propensión inherente a los beneficios a corto plazo y no les agradan los proyectos arriesgados a gran escala con largos períodos de gestación. Si el mercado de capitales es demasiado prudente para financiar un proyecto viable (esto se conoce como "fallo del mercado de capitales" entre los economistas), el Estado puede hacerlo fundando una EPE.

Los fallos del mercado de capitales son más acusados en las primeras fases de desarrollo, cuando esos mercados están subdesarro-

llados y su conservadurismo es mayor. Así pues, históricamente, los países han recurrido a esta opción con mayor frecuencia en las fases iniciales de su desarrollo, como he mencionado en el capítulo 2. En el siglo XVIII, bajo Federico el Grande (1740-1786), Prusia fundó una serie de "fábricas modelo" en industrias como textiles (sobre todo lino), metales, armamento, porcelana, seda y refinado de azúcar.[16] Emulando a Prusia, su modelo de rol, el Estado Meiji japonés estableció fábricas modelo de propiedad estatal en varios sectores a finales del siglo XIX. Entre ellas figuraban construcción naval, acero, minería, textiles (algodón, lana y seda) y armamento.[17] El gobierno nipón privatizó esas empresas poco después de su establecimiento, pero algunas de ellas siguieron estando muy subvencionadas incluso después de la privatización, sobre todo las compañías de construcción naval. El fabricante de acero coreano POSCO constituye un caso más moderno y espectacular de una EPE fundada debido al fallo del mercado de capitales. La enseñanza general está clara: las empresas públicas se han fundado a menudo para activar el capitalismo, no para desbancarlo, como comúnmente se cree.

Las empresas de propiedad estatal pueden ser también idóneas allí donde existe "monopolio natural". Esto se refiere a la situación en que las condiciones tecnológicas dictaminan que tener solo un proveedor es el modo más eficiente de servir al mercado. Electricidad, agua, gas, ferrocarriles y teléfonos (terrestres) son ejemplos de monopolio natural. En estas industrias, el principal coste de la producción es la construcción de la red de distribución y, por lo tanto, el coste unitario de suministro disminuirá si el número de clientes que utilizan los servicios de la red aumenta. En cambio, disponer de varios proveedores, cada uno con sus propias redes de cañerías de agua, por ejemplo, incrementa el coste unitario de abastecer a cada familia. Históricamente, esas industrias empezaron a menudo en los países desarrollados con muchos pequeños productores competidores, pero luego se consolidaron en grandes

[16] W. Henderson, *Studies in the Economic Policy of Frederick the Great*, Londres, Frank Cass, 1963, pp. 136-152.
[17] Véanse T. Smith, *Political Change and Industrial Development in Japan: Government Enterprise, 1868-1880*, Stanford, Stanford University Press, 1955, y G. C. Allen, *Breve historia económica del Japón moderno*, Madrid, Editorial Tecnos, 1980, para más información.

monopolios regionales o nacionales (y entonces, a menudo, nacionalizados).

Cuando hay un monopolio natural, el productor puede cobrar lo que quiera, ya que los consumidores no pueden acudir a nadie más. Pero no solo se trata de que el productor "explote" al consumidor. Esta situación genera también un coste social del que ni siquiera el proveedor monopolista puede apropiarse, conocido como "pérdida de eficiencia en asignación" en jerga técnica.* En este caso, puede ser económicamente más eficiente para el gobierno asumir la actividad en cuestión y explotarla él mismo, produciendo la cantidad socialmente óptima.

La tercera razón para que el gobierno funde empresas de propiedad estatal es la equidad entre los ciudadanos. Por ejemplo, si se dejan a compañías del sector privado, los habitantes de zonas remotas pueden no tener acceso a servicios esenciales como correo, agua o transporte: el coste de entregar una carta a una dirección en las remotas zonas montañosas de Suiza es muy superior al de una dirección en Ginebra. Si la empresa que entrega la carta estuviera únicamente interesada en los beneficios, subiría el precio de la entrega postal a las regiones montañosas, obligando a los residentes a reducir su uso del servicio postal, o podría incluso suspender el servicio por completo. Si el servicio en cuestión es vital y todos los ciudadanos deben tener derecho a él, el gobierno puede decidir dirigir la actividad por sí mismo a través de una empresa pública, aunque suponga perder dinero en el proceso.

Todas las razones mencionadas para tener EPE pueden abordarse, y lo han sido, por planes en los que empresas privadas ope-

* El argumento entero es hasta cierto punto técnico, pero lo esencial del mismo es lo siguiente. En un mercado competitivo, los productores no tienen libertad para fijar el precio, pues un rival siempre puede vender más barato que ellos hasta el punto en que rebajar más el precio dará lugar a una pérdida. Pero la empresa monopolista puede decidir el precio que cobra variando la cantidad que produce, de modo que solo producirá la cantidad a la que se maximiza el beneficio. Este nivel de producción es, en circunstancias normales, inferior al socialmente óptimo, que es aquel en el que el precio máximo que el consumidor está dispuesto a pagar es el mismo que el precio mínimo que el productor requiere para no perder dinero. Cuando la cantidad producida es inferior a la socialmente óptima, supone dejar de servir a algunos consumidores que están perfectamente dispuestos a pagar más que el precio mínimo que el productor requiere pero no están dispuestos a soportar el precio al que la empresa monopolista puede maximizar su beneficio. El deseo insatisfecho de estos consumidores desatendidos es básicamente el coste social del monopolio.

ran bajo alguna combinación de regulación gubernamental y/o un programa de desgravación y subvención. Por ejemplo, el gobierno puede financiar (a través de un banco de propiedad estatal, por ejemplo) o subvencionar (de sus ingresos tributarios) la compañía privada que acomete una empresa arriesgada y a largo plazo que puede ser beneficiosa para el desarrollo económico del país, pero que el mercado de capitales no está dispuesto a financiar. O bien el gobierno puede registrar firmas del sector privado para que operen en industrias de monopolio natural pero regular los precios que pueden cobrar y también la cantidad que producen. Puede registrar compañías del sector privado para que suministren servicios esenciales (por ejemplo, correos, ferrocarril, agua) con la condición de que proporcionen "acceso universal". En consecuencia, puede parecer que las EPE ya no son necesarias.

Pero las soluciones de regulación y/o subvención suelen ser más difíciles de gestionar que las EPE, particularmente para gobiernos de países en vías de desarrollo. En primer lugar, las subvenciones exigen ingresos tributarios. Recaudar impuestos puede parecer sencillo, pero no lo es. Requiere competencias para recopilar y procesar información, calcular los tributos debidos y detectar y castigar a los evasores. Incluso en los países ricos de hoy en día, llevó mucho tiempo desarrollar esas competencias, como demuestra la historia.[18] Las naciones en vías de desarrollo tienen solo capacidades limitadas para recaudar impuestos y, en consecuencia, emplear subvenciones para abordar las limitaciones de los mercados. Como he señalado en el capítulo 3, esta dificultad ha sido agravada recientemente por la reducción de los ingresos arancelarios a consecuencia de la liberalización del comercio, especialmente para los países más pobres que tienen una dependencia particularmente elevada de rentas arancelarias en sus presupuestos gubernamentales. Una buena regulación ha resultado difícil incluso en las naciones más ricas, que cuentan con reguladores sofisticados que disponen de amplios recursos. El turbulento desenlace de la privatización de los ferrocarriles británicos en 1993, que dio lugar a la renacionalización de facto de las vías férreas en 2002, o el fracaso

[18] Véase H.-J. Chang, *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2002, p. 101 [versión en castellano: *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004].

de la desregulación de la electricidad en California, que provocó el tristemente célebre apagón de 2001, son solo los ejemplos más destacados.

Los países en vías de desarrollo son todavía más deficientes en su capacidad para redactar buenas normas reguladoras y para enfrentarse a las maniobras jurídicas y el cabildeo político por parte de las firmas reguladas que suelen ser filiales de, o empresas conjuntas con, gigantescas compañías bien provistas de recursos de naciones ricas. El caso de Maynilad Water Services, un consorcio franco-filipino que asumió el abastecimiento de agua de la mitad de Manila en 1997, y fue elogiado en cierta ocasión por el Banco Mundial como un caso próspero de privatización, es muy instructivo al respecto. Pese a haber conseguido, mediante un hábil cabildeo, una serie de aumentos de tarifas que no eran formalmente permitidos bajo las condiciones del contrato original, Maynilad se alejó de este cuando los reguladores se negaron a autorizar otro aumento tarifario en 2002.[19]

Las empresas de propiedad estatal suelen ser soluciones más prácticas que un sistema de subvenciones y regulaciones para suministradores del sector privado, especialmente en países subdesarrollados que adolecen de la falta de competencias tributarias y reguladoras. No solo pueden funcionar bien (y, en muchos casos, lo han hecho) sino que, en determinadas circunstancias, pueden ser superiores a las compañías del sector privado.

Los escollos de la privatización

Como he señalado, todas las supuestas causas clave de la ineficiencia de las EPE –el problema de principal-agente, el problema del polizón y la restricción de presupuesto blando–, aun siendo reales, no son exclusivas de las empresas de propiedad estatal. Las grandes compañías del sector privado con propiedad dispersa sufren también el problema de principal-agente y del polizón. Así pues, en estos dos campos, las formas de propiedad importan, pero la

[19] T. Kessler y N. Alexander, "Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services", propuesta para el debate para el Grupo Técnico del G-24, Ginebra, 15-16 de septiembre de 2003, disponible en el sitio web: <http://www.unctad.org/en/docs/ gdsmdpbg2420047_en.pdf>.

división crítica *no* es entre titularidad estatal y privada, sino entre propiedades concentradas y dispersas. En el caso de la restricción de presupuesto blando, puede decirse que la distinción entre propiedad estatal y privada es más acusada, pero ni siquiera aquí es absoluta. Porque, como hemos visto, empresas del sector privado políticamente importantes son también capaces de recibir ayuda financiera del gobierno, mientras que las EPE pueden estar, y en ocasiones lo han estado, sujetas a fuertes restricciones presupuestarias, entre ellas el cambio de dirección y la sanción definitiva de la liquidación.

Si la titularidad estatal en sí misma no es completamente, o ni siquiera predominantemente, la causa primordial de los problemas de las EPE, es poco probable que cambiar la condición de su propiedad –es decir, la privatización– resuelva esos problemas. Es más, la privatización presenta numerosos escollos.

El primer reto consiste en vender *las empresas adecuadas*. Sería una mala idea vender compañías públicas con monopolios naturales o las que suministran servicios esenciales, sobre todo si la competencia reguladora del Estado es débil. Pero incluso cuando se trata de vender empresas para las que la propiedad pública no es necesaria, se plantea un dilema. Por lo general el gobierno quiere vender las empresas que funcionan peor, precisamente aquellas que menos interesan a compradores potenciales. En consecuencia, para generar interés del sector privado en una EPE que funciona mal, a menudo el gobierno tiene que invertir mucho en ella y/o reestructurarla. Pero si su funcionamiento puede mejorarse bajo propiedad estatal, ¿de qué sirve privatizarla?[20] Así pues, a menos que sea *políticamente* imposible reestructurar una empresa pública sin un decidido compromiso del gobierno de privatizarla, muchos problemas en las compañías públicas pueden resolverse sin privatización.

Además, la empresa privatizada debería venderse *al precio adecuado.* Vender al precio adecuado es el deber del gobierno, como administrador de los activos de los ciudadanos. Si los vende demasiado barato, transfiere riqueza pública al comprador. Esto plan-

[20] De hecho, existen pruebas de que los beneficios en la productividad en empresas privatizadas por lo general ocurren *antes* de la privatización mediante una reestructuración anticipadora, lo que sugiere que reestructurar es más importante que privatizar. Véase Chang, 2006.

tea una importante cuestión de distribución. Además, si la riqueza transferida se lleva fuera del país, habrá una pérdida de riqueza nacional. Esto es más probable que ocurra cuando el comprador está establecido en el extranjero, pero también los ciudadanos nacionales pueden guardar el dinero fuera, si existe un mercado de capitales abierto, como se vio en el caso de los "oligarcas" rusos después de la privatización poscomunista.

Con el fin de obtener el precio justo, el programa de privatización debe hacerse a la *escala adecuada* y en el *momento propicio.* Por ejemplo, si un gobierno trata de vender demasiadas empresas en un espacio de tiempo relativamente corto, esto perjudicará a sus precios. Semejante "venta de liquidación" debilita el poder de negociación del gobierno, reduciendo así las ganancias que recibe: esto es lo que sucedió en una serie de países asiáticos después de la crisis financiera de 1997. Es más, dadas las fluctuaciones en el mercado bursátil, es importante privatizar solo cuando las condiciones de la bolsa sean buenas. En este sentido, es una mala idea fijar un plazo rígido para la privatización, en lo cual suele insistir el FMI y que algunos gobiernos han adoptado voluntariamente. Ese plazo obligará al gobierno a privatizar sean cuales sean las condiciones del mercado.

Todavía más importante es vender las empresas públicas a *los compradores adecuados.* Si se quiere que la privatización ayude al futuro económico de un país, las empresas públicas deben venderse a gente que tenga capacidad para mejorar su productividad a largo plazo. Por obvio que esto pueda parecer, a menudo no se hace. A menos que el gobierno exija que el comprador tenga un buen historial en la industria (como han hecho algunas naciones), la compañía puede venderse a los que son buenos en ingeniería financiera pero no en administrar la empresa en cuestión.

Aún más importante, las EPE suelen venderse corruptamente a gente que no tiene competencia para dirigirlas bien: enormes activos de propiedad estatal se transfirieron de un modo corrupto a la nueva "oligarquía" de Rusia tras la caída del comunismo. En muchos países en vías de desarrollo, los propios procesos de privatización han estado plagados también de corrupción, con una gran parte de las ganancias *potenciales* terminando en los bolsillos de unos pocos empleados de la empresa en lugar de en las arcas del Estado. A veces las transferencias corruptas pueden efectuarse de

un modo ilegal, mediante sobornos. Pero también pueden hacerse legalmente, por ejemplo cuando funcionarios del gobierno actúan como asesores y obtienen honorarios elevados en el proceso.

Esto es irónico, dado que un argumento frecuente en contra de las EPE es que están plagadas de corrupción. Sin embargo, la triste realidad es que un gobierno que es incapaz de controlar o eliminar la corrupción en sus EPE no va a adquirir de repente la capacidad para evitarla cuando las privatice. De hecho, los funcionarios corruptos tienen un incentivo para apresurar la privatización a toda costa, porque significa que no deben compartir los sobornos con sus sucesores y pueden "cobrar" todos los futuros flujos de soborno (por ejemplo, los que los gerentes de las EPE pueden obtener de los proveedores). Habría que añadir asimismo que la privatización no necesariamente reducirá la corrupción, ya que también las empresas del sector privado pueden ser corruptas (véase el capítulo 8).

La privatización de monopolios naturales o servicios esenciales fracasará también si no se someten luego al *régimen regulador adecuado.* Cuando las EPE afectadas son monopolios naturales, la privatización sin la capacidad reguladora apropiada por parte del gobierno puede sustituir monopolios públicos ineficientes pero (políticamente) limitados por monopolios privados ineficientes e ilimitados. Por ejemplo, la venta del abastecimiento de agua de Cochabamba en Bolivia a la compañía estadounidense Bechtel en 1999 dio lugar a una triplicación inmediata de las tarifas del agua, lo que provocó disturbios que desembocaron en la nacionalización de la compañía.[21] Cuando el gobierno argentino privatizó en parte las carreteras en 1990 concediendo a contratistas el derecho de cobrar peajes a cambio del mantenimiento de la red, "los contratistas que controlaban una carretera que llevaba a un conocido complejo turístico de playa provocaron protestas construyendo barreras de tierra en rutas alternativas para obligar a los automovilistas a pasar por sus cabinas de peaje. Y una vez que los viajeros se quejaron del abuso en otra autopista, los contratistas aparcaron una flota de falsos coches-patrulla en las cabinas de peaje para dar la apariencia de respaldo policial".[22] Comentando la privatización de

[21] D. Green, *Silent Revolution – The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, y Londres, Latin American Bureau, 2003, p. 109.
[22] *Miami Herald,* 3 de marzo de 1991. Citado en Green, 2003, p. 107.

la compañía telefónica mexicana de propiedad estatal, Telmex, en 1989, incluso un estudio del Banco Mundial concluyó que "la privatización de Telmex, junto con su régimen regulador de tarifas y tributos concomitante, tiene la consecuencia de 'cobrar impuestos' a los consumidores –un colectivo más bien difuso y desorganizado– y luego distribuir los beneficios entre colectivos mejor definidos: accionistas [extranjeros], empleados y el gobierno".[23]

El problema del déficit regulador es particularmente grave a nivel de gobierno local. En nombre de la descentralización política y de "acercar los suministradores de servicios a la gente", el Banco Mundial y gobiernos donantes han presionado hace poco para descomponer las EPE en unidades geográficamente más pequeñas, dejando así la función reguladora a las autoridades locales. Esto parece muy bueno sobre el papel, pero a menudo ha dado lugar, en realidad, a vacíos reguladores.[24]

Gato negro, gato blanco

El cuadro con respecto a la gestión de las empresas de propiedad estatal es complejo. Hay compañías estatales buenas y malas. Incluso para un problema similar, la titularidad pública puede ser la solución adecuada en un contexto pero no en otro. Muchos problemas que aquejan a las EPE afectan también a grandes empresas del sector privado con propiedad dispersa. A veces la privatización funciona bien, pero puede ser una receta para el desastre, especialmente en países en vías de desarrollo que carecen de las competencias reguladoras necesarias. Aun cuando la privatización es la solución correcta, puede resultar difícil de aplicar en la práctica.

Desde luego, decir que el cuadro es complejo no significa que "todo vale". Hay algunas lecciones generales que pueden sacarse de teorías económicas y ejemplos de la vida real.

Las empresas en industrias que son monopolios naturales, sectores que implican una gran inversión y alto riesgo y compa-

[23] P. Tandon, *World Bank Conference on the Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: Case Studies from Chile, Malaysia, Mexico and the U.K.*, vol. 1 "Mexico, Background, Telmex", Departamento de Economías Nacionales del Banco Mundial, 7 de junio de 1992, p. 6.
[24] Kessler y Alexander, 2003.

ñías que suministran servicios esenciales deberían seguir siendo EPE, a menos que el gobierno tenga competencias de recaudación de impuestos y/o reguladoras muy altas. Si no intervienen otros factores, existe una mayor necesidad de EPE en los países en vías de desarrollo que en los desarrollados, ya que tienen mercados de capitales subdesarrollados y escasas competencias reguladoras y tributarias. Es poco probable que privatizar empresas políticamente importantes sobre la base de ventas de acciones dispersas resuelva los problemas subyacentes de mal funcionamiento de las EPE, porque la compañía recién privatizada afrontará más o menos las mismas dificultades que cuando estaba bajo propiedad estatal. Cuando se privatiza, hay que tener cuidado de vender la empresa adecuada al precio apropiado al comprador adecuado, y someter después la compañía al régimen regulador apropiado; si no se hace esto, es poco probable que la privatización dé resultado, aun en industrias que no favorecen naturalmente la propiedad estatal.

El rendimiento de las EPE puede mejorarse a menudo sin privatización. Una cosa importante que hay que hacer es revisar críticamente los objetivos de las empresas y establecer prioridades claras entre ellos. Con mucha frecuencia, se encarga a las empresas públicas alcanzar demasiadas metas, por ejemplo, objetivos sociales (medidas a favor de las mujeres y las minorías, por ejemplo), creación de empleo e industrialización. No hay nada malo en que las empresas de propiedad estatal cumplan múltiples objetivos, pero hay que aclarar cuáles son los fines y la prioridad relativa entre ellos.

También se puede mejorar el sistema de control. En muchos países, las EPE son controladas por múltiples agencias, lo que significa que no están supervisadas de manera significativa por ninguna agencia particular o que existe un exceso de supervisión que altera la gestión diaria; por ejemplo, se dijo que la Compañía Eléctrica Coreana de propiedad estatal fue sometida a ocho inspecciones gubernamentales, de 108 días de duración, solo en 1981. En tales casos, puede resultar útil que las responsabilidades de control se concentren en una sola agencia (como se hizo en Corea en 1984).

También el aumento de la competencia puede ser importante para mejorar el rendimiento de las EPE. Más competencia *no* siempre es mejor, pero la competencia suele ser la mejor forma de au-

mentar el rendimiento empresarial.[25] Es relativamente fácil hacer que compañías públicas que no son monopolios naturales compitan con empresas del sector privado, tanto a nivel nacional como en el mercado de exportación. Ese ha sido el caso de muchas EPE. Por ejemplo, en Francia, Renault (de titularidad estatal hasta 1996 y todavía controlada en 30% por el Estado) afrontó la competencia directa de la empresa privada Peugeot-Citroën, así como de productores extranjeros. Aun cuando eran monopolios virtuales en sus mercados nacionales, EPE como Embraer y POSCO se vieron obligadas a exportar y, por lo tanto, a competir a nivel internacional. Además, siempre que sea factible, se puede aumentar la competencia fundando otra EPE.[26] Por ejemplo, en 1991, Corea del Sur fundó otra EPE, Dacom, especializada en llamadas internacionales, cuya competencia con el monopolio estatal existente, Korea Telecom, contribuyó en buena medida a incrementar la eficiencia y la calidad del servicio durante la década de 1990. Por supuesto, las EPE suelen estar en industrias donde hay un monopolio natural, en las que aumentar la competencia dentro del sector es imposible o sería socialmente improductivo. Pero, aun en esos sectores, se puede inyectar cierto grado de competencia potenciando algunas industrias "vecinas" (compañías aéreas frente a ferrocarriles).[27]

[25] Numerosos estudios académicos han demostrado que la competencia es por lo general más importante que la condición de la propiedad para determinar el funcionamiento de las EPE. Para una crítica de esos estudios, véase H.-J. Chang y A. Singh, "Public Enterprise in Developing Countries and Economic Efficiency", *UNCTAD Review*, N° 4, 1993.

[26] Algunos economistas arguyen que la competencia puede "simularse" en una industria de monopolio natural dividiéndola artificialmente en unidades más pequeñas (por ejemplo, regionales) y recompensándolas o castigándolas en función de su rendimiento relativo. Por desgracia, este método, llamado de "competencia ficticia", resulta difícil de manejar incluso para reguladores de países desarrollados con muchos recursos, por cuanto implica administrar fórmulas complejas de medición de rendimiento. Es muy improbable que los reguladores de las naciones en vías de desarrollo puedan abordarlas. Además, en el caso de industrias de red (por ejemplo ferrocarriles), la ventaja potencial de la competencia ficticia entre unidades regionales debería contraponerse a los costes aumentados de los fallos de coordinación debidos a la fragmentación de una red. La privatización del ferrocarril británico en 1993 dio lugar a docenas de operadores nacionales que competían muy poco entre ellos (debido a las concesiones de carácter geográfico) al mismo tiempo que ofrecían malas conexiones con trenes de otros operadores.

[27] Por ejemplo, durante la década de 1980, el ferrocarril británico de propiedad estatal afrontó una competencia (parcial) muy intensa por parte de compañías de autobuses de propiedad privada en algunos segmentos del mercado.

En conclusión, no existe ninguna regla infalible para hacer que una empresa de propiedad estatal sea próspera. Por lo tanto, en lo que concierne a la gestión de EPE, necesitamos una actitud pragmática en el espíritu del célebre comentario del ex líder chino Deng Xiaoping: "no importa si el gato es blanco o negro mientras cace ratones".

Capítulo 6
Windows 98 en 1997
¿Está mal "tomar prestadas" ideas?

En el verano de 1997 asistía a una conferencia en Hong Kong. La ilimitada energía y bullicio comercial de la ciudad eran emocionantes incluso para un coreano, que no es ajeno a tales cosas. Andando por la concurrida calle, vi docenas de vendedores callejeros vendiendo *software* informático y CD de música pirateados. Lo que me llamó la atención fue el muestrario del sistema operativo Windows 98 para PC.

Sabía que la gente de Hong Kong, como mis paisanos coreanos, era buena haciendo copias piratas, pero ¿cómo era posible que la copia saliera antes que el original? ¿Había inventado alguien una máquina del tiempo? Improbable, incluso en Hong Kong. Alguien debía de haber sacado de contrabando el prototipo de Windows 98 que estaba recibiendo los últimos retoques en los laboratorios de investigación de Microsoft y preparado una versión pirata.

Es bien sabido que el *software* informático resulta fácil de copiar. Un nuevo producto que es el resultado de cientos de años de esfuerzo de desarrollo de *software* puede copiarse en un disco en unos segundos. Así pues, el señor Bill Gates puede ser extraordinariamente generoso en sus obras benéficas, pero es un hombre bastante severo cuando alguien copia su *software*. La industria del entretenimiento y la farmacéutica tienen el mismo problema. Es por eso por lo que son sumamente agresivas al promover la fuerte protección de los derechos sobre la propiedad intelectual (DPI), como patentes, derechos de autor y marcas registradas.

Por desgracia, este puñado de industrias ha estado dirigiendo

toda la agenda internacional sobre DPI durante las dos últimas décadas. Encabezan la campaña para introducir el llamado acuerdo TRIPS (Derechos sobre la Propiedad Intelectual Relativos al Comercio) en la Organización Mundial del Comercio. Este acuerdo ha ampliado el radio de acción, extendido la duración e intensificado el grado de protección de los DPI hasta un punto sin precedentes, haciendo mucho más difícil para los países en vías de desarrollo adquirir los nuevos conocimientos que precisan para el desarrollo económico.

"El pábulo del interés para la llama de la genialidad"

Muchas naciones africanas están sufriendo una epidemia de VIH/sida.[1] Desgraciadamente, los fármacos contra el VIH/sida son muy caros, costando de 10.000 a 12.000 dólares por paciente y año. Esto equivale a tres a cuatro veces los ingresos anuales por persona de incluso los países africanos más ricos, como Sudáfrica o Botsuana, los cuales padecen la epidemia de VIH/sida más grave del mundo. Es de 30 a 40 veces la renta per cápita anual de las naciones más pobres, como Tanzania y Uganda, que tienen también una alta incidencia de esa enfermedad.[2] Dadas las circunstancias, es comprensible que algunos países africanos hayan estado importando medicamentos "copiados" de naciones como la India y Tailandia, que cuestan solo de 3 a 500 dólares, o el 2%-5% del "original".

Los gobiernos africanos no han estado haciendo nada revolucionario. Todas las legislaciones de patentes, entre ellas la ley

[1] Se calcula que, en 2005, el 6,1% de la población adulta (15-49 años) del África subsahariana es portador del virus VIH, frente al 1% del mundo en conjunto. La epidemia ha cobrado proporciones apocalípticas en Botsuana, Lesoto y Sudáfrica, pero es también muy grave en Uganda, Tanzania y Camerún. Las Naciones Unidas estiman que Botsuana registra la epidemia más seria, con el 24,1% de la población adulta afectada por el virus VIH en 2005. Lesoto (23,2%) y Sudáfrica (18,8%) la siguen de cerca. El problema es también muy grave en Uganda (6,7%), Tanzania (6,5%) y Camerún (5,4%). Todas estas estadísticas corresponden a UNAIDS (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida), *Informe sobre la epidemia mundial de sida 2006*, 2006, descargable en: <http://data.unaids.org/pub/GlobalReport/2006/2006_GR_C1102_es.pdf>.

[2] La renta per cápita en 2004 fue de 4.340 dólares en Botsuana, 3.630 en Sudáfrica, 800 en Camerún, 740 en Lesoto, 330 en Tanzania y 270 en Uganda. Estas cifras corresponden al Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial 2006,* tablas 1 y 5.

estadounidense más favorable a los titulares de patentes, contienen una cláusula para limitar los derechos de los depositarios de DPI cuando chocan con el interés público. En tales circunstancias, los gobiernos pueden cancelar patentes, imponer el permiso de comercialización obligatorio (obligando al titular de la patente a comercializarla a terceras partes... a un precio razonable) o autorizar importaciones paralelas (importaciones de productos copiados de países donde el producto no está patentado). De hecho, a consecuencia de la psicosis del ántrax en 2001, el gobierno estadounidense utilizó la condición del interés público de una manera muy efectiva: usó la amenaza de comercialización obligatoria para conseguir un enorme descuento del 80% para Cipro, el fármaco antiántrax protegido por patente de Bayer, la compañía farmacéutica alemana.[3]

Pese a la legitimidad de las acciones de los países africanos con respecto a los medicamentos para el VIH/sida, 41 compañías farmacéuticas se asociaron y decidieron infligir un castigo ejemplar al gobierno sudafricano, y lo llevaron ante los tribunales en 2001. Alegaron que la legislación de fármacos del país que permitía importaciones paralelas y comercialización obligatoria era contraria al acuerdo TRIPS. Las sucesivas campañas sociales y protestas públicas dieron una mala imagen de las compañías farmacéuticas, que terminaron retirando la demanda. Algunas de ellas incluso ofrecieron descuentos considerables sobre sus propios medicamentos para el VIH/sida a naciones africanas para compensar la publicidad negativa generada por aquel episodio.

Durante el debate que rodeó los medicamentos para el VIH/sida, las compañías farmacéuticas arguyeron que, sin patentes, no habría más fármacos nuevos: si cualquiera puede "robar" sus inventos, no tienen ningún motivo para invertir en la invención de nuevas medi-

[3] Cuando el gobierno de Estados Unidos anunció su intención de acumular stocks del medicamento antiántrax, Cipro, Bayer se ofreció voluntario para hacerle un sustancioso descuento (ofreció 1,89 dólares por tableta en vez del precio en las farmacias de 4,50 dólares por tableta). Pero al gobierno estadounidense aún le pareció insuficiente, dado el hecho de que un fármaco copiado en la India costaba menos de 20 centavos. El gobierno norteamericano consiguió otro descuento del 50% de Bayer amenazando con imponer la comercialización obligatoria. Para más información, véase A. Jaffe y J. Lerner, *Innovation and Its Discontents – How Our Broken Patent System Is Endangering Innovation and Progress, and What to do about It*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 17.

cinas. Citando a Abraham Lincoln –el único presidente de Estados Unidos al que se concedió una patente–,* quien dijo que "la patente da el pábulo del interés para la llama de la genialidad", Harvey Bale, director general de la Federación Internacional de Asociaciones de Fabricantes Farmacéuticos, declaró que "sin derechos sobre la propiedad intelectual, el sector privado no invertirá los cientos de millones de dólares necesarios para desarrollar nuevas vacunas para el sida y otras enfermedades infecciosas y no infecciosas".[4] En consecuencia, siguieron diciendo las compañías farmacéuticas, aquellos que critican el sistema de patentes (y otros DPI) están poniendo en peligro la provisión futura de nuevas ideas (no solo fármacos), minando así la propia productividad del sistema capitalista.

Este argumento parece bastante razonable, pero es solo una media verdad. No es que siempre tengamos que "sobornar" a gente inteligente para que invente cosas nuevas. Los incentivos materiales, aunque importantes, no son lo único que motiva a las personas a invertir en la producción de nuevas ideas. En el punto más álgido del debate sobre el VIH/sida, 13 miembros de la Royal Society, la sociedad científica más distinguida del Reino Unido, hizo este contundente comentario en una carta abierta al *Financial Times:* "Las patentes son solo un medio para fomentar el descubrimiento y la invención. La curiosidad científica, unida al deseo de beneficiar a la humanidad, ha tenido una importancia mucho mayor a lo largo de la historia".[5] Multitud de investigadores de todo el mundo proponen nuevas ideas sin cesar, aunque no se beneficien de ellas de forma directa. Los institutos de investigación del gobierno o las universidades suelen negarse explícitamente a obtener patentes para sus inventos. Todos ellos demuestran que mucha investigación no está motivada por el beneficio del monopolio de patente.

* Lincoln recibió la patente estadounidense N° 6.469 para "un dispositivo para mantener a flote embarcaciones sobre bajíos" el 22 de mayo de 1849. Ese invento consiste en una serie de fuelles fijados al casco de un buque justo debajo de la línea de flotación. Al entrar en aguas poco profundas, los fuelles se llenan de aire y la embarcación, mantenida a flote de ese modo, supuestamente salvará los bajíos. No llegó a comercializarse, probablemente porque el peso añadido habría aumentado la probabilidad de topar con bancos de arena con mayor frecuencia.

4 H. Bale, "Access to Essential Drugs in Poor Countries – Key Issues", descargable de <http://www.ifpma.org/News/SpeechDetail.aspx?nID=4>.

5 "Strong global patent rules increase the cost of medicines", *The Financial Times*, 14 de febrero de 2001.

Ese no es un fenómeno marginal. Mucha investigación es realizada por organizaciones sin afán de lucro... incluso en Estados Unidos. Por ejemplo, en el año 2001, el 43% de la financiación para la investigación norteamericana en fármacos procedía de la propia industria farmacéutica, el 29% provenía del gobierno estadounidense y el 28% restante, de organizaciones benéficas y universidades privadas.[6] Así pues, aunque Estados Unidos aboliera las patentes farmacéuticas mañana y, como respuesta, todas las compañías nacionales del sector cerraran sus laboratorios de investigación (lo cual no ocurrirá), seguiría habiendo más de la mitad de la investigación en medicamentos de la que existe hoy en aquel país. Un ligero debilitamiento de los derechos de patente –por ejemplo, ser obligado a cobrar precios más bajos a colectivos/países pobres o a aceptar una vida de patente más corta en naciones en vías de desarrollo– es todavía menos probable que dé como resultado la desaparición de nuevas ideas, pese al mantra del *lobby* pro patentes.

No deberíamos olvidar tampoco que las patentes son críticas solo para algunas industrias, como la de fármacos y otros productos químicos, *software* y entretenimiento, en las que copiar resulta fácil.[7] En otros sectores, copiar tecnología no es sencillo, y la innovación otorga automáticamente al inventor un monopolio tecnológico temporal, incluso en ausencia de una legislación de patentes. Ese monopolio es debido a las ventajas naturales concedidas al innovador, como el retraso de imitación (debido al tiempo

[6] Véase el sitio web de la asociación de la industria farmacéutica de Estados Unidos: <http: //www.phrma.org/publications/profile00/chap2.phtm#growth>.

[7] Por ejemplo, un importante estudio realizado a mediados de la década de 1980 preguntó a los directores de I+D de empresas estadounidenses qué proporción de los inventos que elaboraban no se habrían desarrollado sin protección de patente. Entre los 12 grupos industriales seleccionados, hubo solo tres sectores en los que la respuesta fue "alta" (60% para farmacéutica, 38% para otras industrias químicas y 25% para el petróleo). Y hubo otros seis en los que la respuesta fue básicamente "ninguna" (0% para material de oficina, vehículos de motor, productos del caucho y textiles; el 1% para metales e instrumentos primarios). En las otras tres industrias, la respuesta fue "baja" (17% para maquinaria, 12% para productos metálicos fabricados y 11% para material eléctrico). Véase E. Mansfield, "Patents and Innovation: An Empirical Study", *Management Science*, vol. 32, febrero de 1986. El resultado de esta investigación es confirmado por otros estudios realizados en el Reino Unido y Alemania, citados en F. Scherer y D. Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1990, p. 629, n. 46.

que requiere a otros la asimilación de nuevos conocimientos), la ventaja de la reputación (de ser el primer productor y por lo tanto el más conocido) y la ventaja en la "carrera por curvas de aprendizaje" (es decir, el aumento natural de productividad mediante experiencia).[8] El monopolio temporal resultante es suficiente recompensa para la actividad innovadora en la mayoría de industrias. Este fue de hecho un argumento popular contra las patentes en el siglo XIX.[9] Explica también por qué las patentes no constan para nada en la famosa teoría de la innovación del economista estadounidense de origen austríaco Joseph Schumpeter, quien creía que la renta de monopolio (o lo que él llama el beneficio empresarial) de la que un innovador tecnológico disfrutará a través de los mecanismos arriba mencionados es suficiente incentivo para invertir en generar nuevos conocimientos.[10] La mayoría de industrias no *necesitan* de hecho patentes y otros DPI para generar nuevos conocimientos, aunque estarán más que satisfechas de beneficiarse de ellos si se les ofrecen. El *lobby* pro patentes dice disparates cuando afirma que no habrá nuevos adelantos tecnológicos sin patentes.

Incluso en aquellas industrias en las que copiar es fácil y por lo tanto se precisan patentes (y otros DPI), debemos mantener el equilibrio entre los intereses de los titulares de patentes (y de derechos de autor y marcas registradas) y el resto de la sociedad. Un problema obvio es que las patentes, por definición, crean monopolios, lo que impone costes al resto de la sociedad. Por ejemplo, el titular de la patente podría usar su monopolio tecnológico para explotar a los consumidores, como algunos creen que está haciendo Microsoft. Pero no es solo el problema de la distribución de ingresos entre el poseedor de la patente y los consumidores.

[8] Un estudio basado en una investigación de 650 directores de alto nivel de I+D de empresas con cotización en Estados Unidos comprobó que las patentes se consideran mucho *menos* importantes para preservar la ventaja de un innovador que esas "ventajas naturales". Véase R. Levin, A. Klevorick, R. Nelson y S. Winter, "Appropriating the Returns from Industrial Research and Development", *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 3, 1987.

[9] F. Machlup y E. Penrose, "The Patent Controversy in the Nineteenth Century", *Journal of Economic History*, vol. 10, Nº 1, 1950, p. 18.

[10] Véase J. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Folio, 1984. Según el acreditado historiador del pensamiento económico Mark Blaug, Schumpeter solo menciona las patentes unas pocas veces en los miles de páginas que escribió.

El monopolio crea también una pérdida social neta permitiendo al productor maximizar su beneficio produciendo en una cantidad inferior a la socialmente deseable, lo cual provoca pérdida social neta (esto se explica en el capítulo 5). Además, como es un sistema en el que "el ganador se lo lleva todo", según señalan los críticos, el sistema de patentes suele dar lugar a la duplicación de investigación entre competidores, lo cual puede suponer un despilfarro desde el punto de vista social.

La presunción no declarada en el argumento pro patentes es que tales costes serán más que compensados por los beneficios que fluyan de la innovación aumentada (esto es, mayor productividad), pero esto no está garantizado. De hecho, en la Europa de mediados del siglo XIX, el influyente movimiento antipatentes, célebremente encabezado por la revista británica del libre mercado, *The Economist,* se opuso al sistema de patentes por razón de que sus costes serían más altos que sus beneficios.[11]

Desde luego, los economistas liberales antipatentes del siglo XIX se equivocaron. No supieron reconocer que algunas formas de monopolio, entre ellas la patente, pueden generar más beneficios que costes. Por ejemplo, la protección de la industria incipiente produce ineficiencia creando artificialmente poder monopolista para empresas nacionales, como los economistas librecambistas se complacen en señalar. Pero esa protección puede estar justificada, si aumenta la productividad a largo plazo y compensa de sobra los perjuicios del monopolio al que da lugar, como he explicado reiteradamente en los capítulos anteriores. Exactamente de la misma manera, defendemos la protección de patentes y otros derechos sobre la propiedad intelectual, pese a su potencial para causar ineficiencia y desperdicio, porque creemos que a largo plazo compensarán de sobra esos costes generando nuevas ideas que aumentarán la productividad. Pero aceptar las posibles ventajas del sistema de patentes es distinto a decir que no implica ningún coste. Si lo diseñamos mal y proporcionamos demasiada protección al titular de la patente, este sistema puede provocar más costes que beneficios, como en el caso de la protección excesiva de la industria incipiente.

[11] Para más detalles sobre el movimiento antipatentes, véase Machlup y Penrose, 1950.

La ineficiencia derivada de los monopolios y el derroche de la competencia de "el ganador se lo lleva todo" no son los únicos problemas, ni los más importantes, del sistema de patentes y otras formas parecidas de protección de derechos sobre la propiedad intelectual. El impacto más perjudicial reside en su potencial para bloquear flujos de conocimientos a países tecnológicamente atrasados que necesitan tecnologías mejores para desarrollar sus economías. Todo el desarrollo económico pasa por adoptar tecnologías extranjeras avanzadas. Cualquier factor que lo haga más difícil, ya sea el sistema de patentes o la prohibición de la exportación de tecnologías avanzadas, no es bueno para el desarrollo económico. Es así de simple. En el pasado, los países ricos malos samaritanos lo entendieron claramente e hicieron todo lo posible por evitar que esto ocurriera.

John Law y la primera carrera armamentística tecnológica

Así como el agua corre desde las tierras altas hacia las bajas, los conocimientos siempre han fluido desde donde hay más hacia donde hay menos. Aquellos países que son mejores en la asimilación del flujo de conocimientos han tenido más éxito en alcanzar a las naciones más avanzadas económicamente. Al otro lado de la cerca, aquellas naciones avanzadas que son buenas en el control de la salida de tecnologías esenciales han mantenido su liderazgo tecnológico durante más tiempo. La "carrera armamentística" tecnológica entre países atrasados que tratan de adquirir conocimientos avanzados extranjeros y los países adelantados que intentan impedir su salida ha ocupado siempre el centro del juego del desarrollo económico.

La carrera armamentística tecnológica empezó a cobrar una nueva dimensión en el siglo XVIII, con la aparición de tecnologías industriales modernas que tenían un potencial mucho mayor para el aumento de la productividad que las tradicionales. El líder de esa nueva carrera tecnológica fue Gran Bretaña. Por varias razones, entre ellas las medidas económicas de los Tudor y georgianas que hemos visto en el capítulo 2, se estaba convirtiendo rápidamente en la principal potencia industrial de Europa y del mundo. Naturalmente, era reacia a desprenderse de sus tecnologías avan-

zadas. Incluso estableció barreras jurídicas a las salidas de tecnología. Los demás países en vías de industrialización de Europa y Estados Unidos tuvieron que infringir esas leyes para adquirir tecnologías británicas superiores.

Esta nueva carrera armamentística tecnológica fue iniciada de lleno por John Law (1671-1729), el legendario financiero-economista escocés que incluso llegó a ser ministro de Economía y Hacienda de Francia durante menos de un año. Law fue calificado de "experto en ganar dinero" por la autora de su conocida biografía, Janet Gleeson.[12] Fue un experto en ganar dinero en más de un sentido. Fue un financiero sumamente próspero, obteniendo cuantiosas ganancias con la especulación monetaria, fundando y fusionando grandes bancos y compañías comerciales, consiguiendo monopolios reales para ellos y vendiendo sus acciones con beneficios enormes. Su plan financiero tuvo demasiado éxito para su propio bien. Desembocó en la Burbuja de Misissipí –una burbuja tres veces mayor que la contemporánea Burbuja del Mar del Sur a la que me he referido en el capítulo 2–, que echó a perder el sistema financiero francés.* Law fue conocido también como un gran

[12] J. Gleeson, *The Moneymaker*, Londres, Bantam, 2000. Una biografía más erudita y un debate sistemático de las teorías económicas de Law es A. Murphy, *John Law – Economic Theorist and Policy-maker*, Londres, Clarendon Press, 1997.

* Law nació en el seno de una familia de banqueros en Escocia. En 1694, tuvo que huir al Continente después de matar a un hombre en un duelo. En 1716, al cabo de varios años de cabildeo, Law recibió autorización del gobierno francés para fundar un banco emisor, la Banque Générale. Su principal promotor era el duque de Orleans, sobrino de Luis XIV y más tarde regente del niño rey Luis XV, bisnieto de Luis XIV. En 1718, la Banque Générale se convirtió en la Banque Royale, cuyas emisiones eran garantizadas por el rey. Entre tanto, Law compró la Compagnie du Mississippi en 1717 y la reflotó como una compañía de fondo social. Esta empresa absorbió otras compañías comerciales rivales y, en 1719, se convirtió en la Compagnie Perpetuelle des Indes, aunque siguió conociéndose popularmente como Compagnie du Mississippi. La sociedad tenía un monopolio real sobre todo el comercio de ultramar. Con Law emprendiendo planes de instalación prominente en Luisiana (norteamérica francesa) y generando rumores que exageraban enormemente sus perspectivas, en el verano de 1719 estalló una fiebre especulativa en torno a las acciones de la compañía. El precio por acción aumentó más de 30 veces entre principios de 1719 y primeros de 1720. Se amasaron tantas grandes fortunas tan rápido –y posteriormente se perdieron en muchos casos– que se acuñó el término "millonario" para designar al nuevo superrico. En enero de 1720, Law fue nombrado ministro de Economía y Hacienda. Pero la burbuja no tardó en reventar, arruinando el sistema financiero francés. El duque de Orleans despidió a Law en diciembre de 1720. Law abandonó Francia y finalmente murió sin un céntimo en Venecia en 1729.

jugador con una capacidad increíble para calcular las probabilidades. Como economista, defendió el uso del papel moneda respaldado por un banco central.[13] La idea de convertir papel sin valor en dinero mediante la autorización del gobierno era un concepto radical en aquella época. La mayoría de la gente creía que solo las cosas que tienen un valor intrínseco, como oro y plata, podían servir como dinero.

Hoy en día, John Law es recordado principalmente como el chanchullero financiero que provocó la Burbuja de Misissipí pero cuyo conocimiento de la economía fue mucho más allá de la mera ingeniería financiera. Comprendió la importancia de la tecnología en la construcción de una economía fuerte. Al mismo tiempo que ampliaba su actividad bancaria y establecía la Compañía de Misissipí, reclutó también centenares de trabajadores cualificados de Gran Bretaña en un intento por mejorar la tecnología de Francia.[14]

En aquel tiempo, conseguir obreros cualificados era la clave para acceder a tecnologías avanzadas. Nadie podría decir, ni siquiera hoy, que los trabajadores son autómatas tontos que repiten la misma tarea del modo tan hilarante pero conmovedor descrito por Charles Chaplin en su película clásica *Tiempos modernos*. Lo

[13] Según el eminente historiador económico Charles Kindleberger, Law afirmó que "si el volumen de moneda fuese incrementado por billetes de banco emitidos para préstamos productivos, el empleo y la producción aumentarían proporcionalmente y el valor del dinero se mantendría estable". Véase C. Kindleberger, *Historia financiera de Europa*, Barcelona, Editorial Crítica, 1988. Para más información, véase Murphy, 1997.

[14] Según una crónica de la época, unos 900 trabajadores británicos –relojeros, tejedores, metalistas y otros– fueron reclutados por el hermano de Law, William, y establecidos en Versalles (Gleeson, 2000, p. 121). El historiador John Harris ofrece una estimación más pequeña: "Unos 70 relojeros fueron reclutados y establecidos en Versalles y París, por lo menos 14 vidrieros y más de 30 metalistas emigraron. Este último grupo incluía cerrajeros y fabricantes de ficheros, bisagras, vigas y un grupo importante de obreros de la fundición que se instalaron en Chaillot, en París. La mayoría de los demás trabajadores en metales y vidrio se hallaban en Normandía, en Harfleur y Honfleur. Una colonia considerable de trabajadores de la lana se estableció en Charlaval y en la finca normanda recién adquirida por Law, Tancarville. Los principales grupos enumerados no incluían, desde luego, todos los obreros cualificados implicados [...]. El número total de trabajadores que emigraron por mediación del plan de Law fue probablemente de más de 150 [...]". J. Harris, "Movement of Technology between Britain and Europe in the Eighteenth Century", en D. Jeremy (ed.), *International Technology Transfer – Europe, Japan, and the USA, 1700-1914*, Aldershot, Edward Elgar, 1991.

que los trabajadores saben y pueden hacer cuenta en grado sumo para determinar la productividad de una empresa. No obstante, en épocas pasadas su importancia era todavía más acusada, porque ellos mismos encarnaban un buen número de tecnologías. Las máquinas eran aún bastante primitivas, por lo que la productividad dependía mucho de la cualificación de los obreros que las manejaban. Los principios científicos que había detrás de las operaciones industriales eran mal entendidos, de modo que las instrucciones técnicas no podían escribirse fácilmente en términos universales. Una vez más, el trabajador cualificado tenía que estar allí para manejar la actividad sin contratiempos.

Inducida por el intento de Law de birlarle obreros especializados y también por una tentativa rusa similar, Gran Bretaña decidió introducir una prohibición de la emigración de trabajadores cualificados. Esa ley, aplicada en 1719, declaraba ilegal el reclutamiento de obreros especializados para trabajar en el extranjero. Los trabajadores emigrantes que no regresaran a su país dentro de los seis meses siguientes a ser requeridos para hacerlo perderían su derecho a tierras y bienes en Gran Bretaña, así como su ciudadanía. Se mencionaban específicamente en la ley industrias como la lana, el acero, el hierro, el cobre, otros metales y la relojería, pero en la práctica la legislación afectaba a todos los sectores.[15]

Con el paso del tiempo, las máquinas se hicieron más complejas y empezaron a incorporar más tecnologías. Esto suponía que procurarse la maquinaria clave empezaba a ser tan importante como, y cada vez más importante que, reclutar obreros cualificados. Gran Bretaña aprobó una nueva ley en 1750 prohibiendo la exportación de "herramientas y utensilios" en las industrias de la lana y la seda. Posteriormente esa prohibición se amplió y reforzó hasta incluir los sectores del algodón y el lino. En 1785 se introdujo la Ley de Herramientas para prohibir la exportación de muchos tipos distintos de maquinaria.[16]

[15] Para más información sobre la prohibición británica de la emigración de obreros cualificados, véanse D. Jeremy, "Damming the Flood: British Government Efforts to Check the Outflow of Technicians and Machinery, 1780-1843", *Business History Review,* vol. LI, Nº 1, 1977, y J. Harris, *Industrial Espionage and Technology Transfer – Britain and France in the Eighteenth Century*, Aldershot, Ashgate, 1998, capítulo 18.
[16] Para más información, véanse Jeremy, 1977, y Harris, 1998.

Otros países que pretendían alcanzar a Gran Bretaña sabían que tenían que apoderarse de esas tecnologías avanzadas, tanto si el método empleado para hacerlo era "legal" o "ilegal" desde el punto de vista británico. Los medios "legales" incluían aprendizajes y visitas a fábricas.[17] Los medios "ilegales" implicaban que los gobiernos de la Europa continental y Estados Unidos atraían a trabajadores especializados contrariamente a la legislación británica. Esos gobiernos también emplearon de forma rutinaria espías industriales. En la década de 1750, el gobierno francés designó a John Holker, un antiguo acabador textil y oficial jacobita de Manchester, como inspector general de manufacturas extranjeras. Al mismo tiempo que aconsejaba también a productores franceses sobre tecnologías textiles, la principal misión de Holker consistía en dirigir espías industriales y birlar trabajadores cualificados a Gran Bretaña.[18] Hubo asimismo mucho contrabando de maquinaria. El contrabando era difícil de detectar. Puesto que las máquinas eran todavía bastante sencillas y tenían relativamente pocas piezas, podían desarmarse y sacarse de contrabando en partes con relativa celeridad.

A lo largo de todo el siglo XVIII, la carrera armamentística tecnológica se libró brutalmente, usando planes de reclutamiento, contrabando de maquinaria y espionaje industrial. Pero a finales de siglo, la naturaleza del juego había cambiado fundamentalmente con la creciente importancia de los conocimientos "incorpóreos", es decir, los conocimientos que podían separarse de los trabajadores y las máquinas que usaban para controlarlos. El desarrollo de la ciencia implicaba que una gran parte –aunque no todo– del conocimiento podía expresarse en lenguaje (científico) que era comprensible para cualquiera que tuviera la formación adecuada. Un ingeniero que entendía los principios de la física y la mecánica era capaz de reproducir una máquina solo con echar un vistazo a

[17] Las tecnologías eran relativamente simples en aquella época, por lo que durante la visita a una fábrica una persona con la formación adecuada podía aprender mucho acerca de su tecnología.

[18] Para más información, véanse: Harris, 1998; D. Landes, *The Unbound Prometheus – Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, y K. Bruland (ed.), *Technology Transfer and Scandinavian Industrialisation*, Nueva York, Berg, 1991.

los bocetos técnicos. Análogamente, si se podía conseguir una fórmula química, era posible para un químico cualificado reproducir medicinas fácilmente.

El conocimiento incorpóreo es más difícil de proteger que el conocimiento encarnado en obreros especializados o en máquinas reales. Una vez anotada una idea en lenguaje científico y en ingeniero general, resulta mucho más fácil copiarla. Cuando usted tiene que reclutar a un trabajador cualificado extranjero, existe toda suerte de problemas personales y culturales. Cuando importa una máquina, es posible que no obtenga de ella el máximo rendimiento porque solo entiende superficialmente sus principios operativos. A medida que aumentaba la importancia del conocimiento incorpóreo, se hizo más importante proteger las propias ideas que los obreros o las máquinas que las encarnaban. En consecuencia, la prohibición británica de la emigración de trabajadores fue abolida en 1825, mientras que la de la exportación de maquinaria se derogó en 1842. En su lugar, la ley de patentes se convirtió en el instrumento clave para administrar el flujo de ideas.

Se supone que el primer sistema de patentes fue utilizado por Venecia en 1474, cuando otorgaba diez años de privilegios a inventores de "artes y máquinas nuevas". Fue empleado también un tanto al azar por algunos estados alemanes en el siglo XVI y por Gran Bretaña a partir del XVII.[19] Luego, reflejando la creciente importancia del conocimiento incorpóreo, se difundió muy rápidamente desde finales del siglo XVIII, empezando por Francia en 1791, Estados Unidos en 1793 y Austria en 1794. La mayoría de los países ricos de la actualidad establecieron sus leyes de patentes en menos de medio siglo desde la ley francesa.[20] Otras leyes de la propiedad intelectual, como la de derechos de autor (introducida por primera vez en Gran Bretaña en 1709) y la de marcas registradas (aplicada

[19] La ley de patentes británica vio la luz en 1623 con el Estatuto de Monopolios, aunque hay quien sostiene que en realidad no mereció la denominación de "ley de patentes" hasta su reforma en 1852. Por ejemplo, véase C. McLeod, *Inventing the Industrial Revolution: the English Patent System, 1660-1800*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

[20] Rusia (1812), Prusia (1815), Bélgica y Holanda (1817), España (1820), Baviera (1825), Cerdeña (1826), el Vaticano (1833), Suecia (1834), Württemberg (1836), Portugal (1837) y Sajonia (1843). Véase E. Penrose, *The Economics of the International Patent System*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1951, p. 13.

por vez primera en Gran Bretaña en 1862) fueron adoptadas por la mayoría de las naciones ricas de hoy en día en la segunda mitad del siglo XIX. Con el tiempo, aparecieron acuerdos internacionales sobre DPI, como la Convención de París sobre patentes y marcas registradas (1883)[21] y la Convención de Berna sobre derechos de autor (1886). Pero ni siquiera esos acuerdos internacionales acabaron con el uso de medios "ilegales" en la carrera armamentística tecnológica.

Entran en escena los abogados

El año 1905 es conocido como el *annus mirabilis* de la física moderna. En ese año, Albert Einstein publicó tres informes que cambiaron el rumbo de la física para siempre.[22] Curiosamente, en aquella época, Einstein no era catedrático de física sino un humilde funcionario de patentes (un ayudante de examinador técnico) en la Oficina de Patentes Suiza, que fue su primer empleo.[23]

Si Einstein hubiera sido químico en lugar de físico, no habría encontrado su primer empleo en la Oficina de Patentes Suiza. Porque, hasta 1907, Suiza no otorgó patentes a inventos químicos.[24] De hecho, Suiza no tuvo ningún tipo de ley de patentes hasta 1888. Su ley de patentes de ese año concedía protección solo a "inventos que puedan representarse con maquetas mecánicas". Esta cláusula excluía automáticamente (e intencionadamente) los inventos quí-

[21] Los firmantes originales fueron 11 países: Bélgica, Brasil, El Salvador, España, Francia, Guatemala, Holanda, Italia, Portugal, Serbia y Suiza. La inclusión de marcas registradas en el acuerdo permitió a Suiza y Holanda, que no tenían patentes, unirse a la convención. Antes de que esta entrara en vigor en julio de 1884, Gran Bretaña, Ecuador y Túnez se sumaron a ella, elevando el número de países miembros originales a 14. Posteriormente, Ecuador, El Salvador y Guatemala abrogaron la convención y no volvieron a suscribirla hasta la década de 1990. Esta información corresponde al sitio web de la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual): <http://www.wipo.int/aboutip/en/iprm/pdf/ch5.pdf#paris>.

[22] Versaban sobre el movimiento browniano, el efecto fotoeléctrico y, aún más importante, la relatividad especial.

[23] No fue hasta 1911, seis años después de obtener su licenciatura, cuando le nombraron catedrático de física en la Universidad de Zurich.

[24] Para más información sobre la historia del sistema de patentes suizo, véase Schiff, *Industrialisation without National Patents – the Netherlands, 1869-1912 and Switzerland, 1850-1907*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

micos: en aquella época, los suizos "tomaban prestadas" muchas tecnologías químicas y farmacéuticas de Alemania, a la sazón el líder mundial en esos campos. Así pues, no les interesaba conceder patentes químicas.

No fue hasta 1907, bajo la amenaza de sanciones comerciales por parte de Alemania, cuando los suizos decidieron ampliar la protección de patentes a los inventos químicos. No obstante, ni siquiera la nueva ley de patentes protegió las tecnologías químicas hasta el punto que se espera del sistema TRIPS actual. Como muchas otras naciones de la época, los suizos se negaron a conceder patentes a sustancias químicas (en vez de procesos químicos). El razonamiento era que esas sustancias, a diferencia de las invenciones mecánicas, ya existían en la naturaleza y, por lo tanto, el "inventor" meramente había encontrado un modo de aislarlas en lugar de crear la sustancia en sí. Las sustancias químicas no pudieron patentarse en Suiza hasta 1978.

Suiza no era el único país del momento sin una ley de patentes. Holanda abolió de hecho su ley de patentes de 1817 en 1869, para no volver a introducirla hasta 1912. Cuando los holandeses derogaron la ley, lo hicieron influenciados en gran medida por el movimiento antipatentes al que he aludido anteriormente: estaban convencidos de que la patente, como monopolio de creación artificial, iba contra su principio de libre cambio.[25] Aprovechando la ausencia de una ley de patentes, la compañía electrónica holandesa Philips, hoy en día un nombre familiar, se fundó en 1891 como productor de bombillas basadas en las patentes "tomadas prestadas" del inventor estadounidense Thomas Edison.[26]

Puede que Suiza y Holanda hayan sido casos extremos. Pero a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, los regímenes de DPI en los países ricos actuales fueron todos muy negativos para la protección de los derechos sobre la propiedad intelectual *extranjeros*. Esto

[25] Además, la ley de patentes holandesa de 1817 era bastante deficiente incluso para los niveles de la época. No requería una revelación de los detalles de patentes, permitía el patentado de inventos importados, anulaba las patentes nacionales de inventos que adquirían patentes extranjeras y no había sanciones para quienes utilizaban productos patentados sin autorización mientras fuese para su propio negocio. Véase Schiff, 1971, pp. 19-20.
[26] Aunque Edison hizo algunas contribuciones críticas al desarrollo de la bombilla basada en filamento, no la inventó sin ayuda, como comúnmente se cree. No obstante, ostentó todas las patentes pertinentes.

fue en parte consecuencia de la relajación general de las primeras legislaciones de patentes a la hora de comprobar la originalidad de un invento. Por ejemplo, en Estados Unidos, antes de la revisión de 1836 de su ley de patentes, estas eran concedidas sin ninguna prueba de originalidad, lo cual animaba a los estafadores a patentar mecanismos ya en uso ("falsas patentes") y luego exigir dinero a sus usuarios bajo la amenaza de demanda por infracción.[27] Pero la ausencia de protección para los derechos sobre la propiedad intelectual de los extranjeros era a menudo deliberada. En la mayoría de naciones, entre ellas Gran Bretaña, Holanda, Austria, Francia y Estados Unidos, se permitía explícitamente la patente de *invento importado.* Cuando Peter Durand obtuvo en Gran Bretaña en 1810 una patente para tecnología de enlatado, utilizando el invento del francés Nicolas Appert, la solicitud afirmaba explícitamente que era "un invento que me ha sido comunicado por cierto extranjero", a la sazón una cláusula comúnmente empleada para obtener una patente sobre una invención foránea.[28]

"Tomar prestadas" ideas no se hacía solo con respecto a inventos que podían patentarse. Hubo también en el siglo XIX una falsificación generalizada de marcas registradas, de un modo similar a como se haría posteriormente en Japón, Corea, Taiwán y, hoy en día, China. En 1862 Gran Bretaña revisó su ley de marcas registradas, la Merchandise Mark Act, con el fin específico de impedir a los extranjeros, especialmente los alemanes, falsificar productos ingleses. La ley revisada exigía al productor especificar el lugar o el país de fabricación como parte de la "descripción comercial" necesaria.[29]

[27] Según T. Cochran y W. Miller, *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America*, Nueva York, The Macmillan Company, 1942, el hecho de que, entre 1820 y 1830, Estados Unidos produjera 535 patentes al año frente a las 145 de Gran Bretaña se debía fundamentalmente a la diferencia de "escrúpulos" (p. 14). Compare esto con el argumento de K. Sokoloff y Z. Khan, 2000, de que fue gracias a un "buen" sistema de patentes por lo que Estados Unidos superó de largo a Gran Bretaña en patentado per cápita en 1810, expresado en su documento "Intellectual Property Institutions in the United States: Early Development and Comparative Perspective", redactado para el Taller de Verano de Investigación sobre Instituciones Mercantiles del Banco Mundial, 17-19 de julio de 2000, Washington, D.C., p. 5. Probablemente la verdad se encuentra en algún punto entre ambas posturas.

[28] Durand hizo la misma declaración en relación con su patente de una lámpara de aceite en 1811. Véase S. Shephard, *Pickled, Potted and Canned – How the Preservation of Food Changed Civilization*, Londres, Headline, 2000, p. 228.

[29] Según esta ley, "[era] un delito penal vender un artículo hecho en el extranjero

Sin embargo, la ley subestimó el ingenio germano: las empresas alemanas dieron con algunas tácticas evasivas brillantes.[30] Por ejemplo, colocaron el sello que indicaba el país de origen en el embalaje en lugar de los artículos individuales. En cuanto se quitaba el embalaje, los clientes no podían saber el lugar de procedencia del producto. Dicen que esta técnica ha sido especialmente común en el caso de relojes y archivadores de acero importados. Si no, los fabricantes alemanes enviaban algunos artículos, como pianos y bicicletas, en piezas y los hacían armar en Inglaterra. O bien ponían el sello que indicaba el país de origen allí donde era prácticamente invisible. El periodista británico decimonónico Ernest Williams, que escribió un libro sobre la falsificación alemana, *Made in Germany,* documenta cómo "una empresa germana, que exporta a Inglaterra grandes cantidades de máquinas de coser, etiquetadas de un modo llamativo con el nombre 'Singer' y 'North-British Sewing Machines', coloca el sello 'Made in Germany' en letra pequeña debajo del pedal. Media docena de costureras podían unir sus fuerzas para volver la máquina del revés y leer esa leyenda; si no, no se leería".[31]

También los derechos de autor se infringían de forma rutinaria. Pese a su actitud actualmente patriotera hacia los derechos de autor, en el pasado Estados Unidos se negó a proteger los derechos extranjeros en su ley de *copyright* de 1790. Solo suscribió el acuerdo internacional sobre derechos de autor (la Convención de Berna de 1886) en 1891. Por entonces, Estados Unidos era un neto importador de materiales de *copyright* y vio la ventaja de proteger solo autores norteamericanos. Durante otro siglo (hasta 1988) no reconoció los derechos de autor sobre materiales publicados fuera de su territorio.

El cuadro histórico está claro. La falsificación no se inventó en el Asia moderna. Cuando estaban atrasados en lo que se refiere a conocimientos, todos los países ricos de hoy en día violaron

que lleve cualquier leyenda o marca que induzca al comprador a creer que se ha fabricado en Inglaterra, en ausencia de otras leyendas que denoten el verdadero lugar de origen". Citado en E. Williams, *Made in Germany*, Londres, William Heinemann, 1896, p. 137. La edición consultada es la de 1973, con una introducción de Austen Albu, Brighton, The Harvester Press.

[30] Para más información, véase Williams, 1896, p. 138.

[31] *Ibid.*

alegremente las patentes, marcas registradas y derechos de autor de otros. Los suizos "tomaron prestados" inventos químicos alemanes, mientras que los germanos "tomaron prestadas" marcas registradas inglesas y los estadounidenses hicieron lo propio con materiales de *copyright* británicos, todo ello sin pagar lo que en la actualidad sería considerado como compensación "justa".

A pesar de esta historia, los países ricos malos samaritanos obligan ahora a las naciones en vías de desarrollo a reforzar la protección de los derechos sobre la propiedad intelectual en un grado históricamente sin precedentes mediante el acuerdo TRIPS y una serie de tratados librecambistas bilaterales. Sostienen que una mayor protección de la propiedad intelectual estimulará la producción de nuevos conocimientos y beneficiará a todos, incluidos los países subdesarrollados. Pero ¿es eso cierto?

Larga vida al Ratón Mickey

En 1998, la Copyright Term Extension Act estadounidense amplió el período de protección de los derechos de autor desde "la vida del autor más 50 años, o 75 años para una obra de autoría colectiva" (como se estipuló en 1976) a "la vida del autor más 70 años, o 95 años para una obra de autoría colectiva". Históricamente hablando, esa era una ampliación increíble del plazo de protección del *copyright* desde los 14 años originales (renovables por otros 14) establecidos por la Copyright Act de 1790.

La ley de 1998 es conocida despectivamente como la Ley de Protección del Ratón Mickey, por el hecho de que Disney encabezó la presión a su favor en previsión del 75° cumpleaños del Ratón Mickey, creado por primera vez en 1928 (*Steamboat Willie*). Lo que resulta especialmente singular al respecto es que se aplicó de un modo *retroactivo*. Como debería ser inmediatamente obvio para cualquiera, prorrogar el plazo de protección de obras existentes no puede generar nunca nuevos conocimientos.[32]

La historia no termina con los derechos de autor. La indus-

[32] El insigne economista comercial John Kay así lo expresa con brillantez en una sátira en la que aparecen Virginia Wolf y su agente literario viajando a través del tiempo. Véase J. Kay, "Copyright law's duty to creativity", *The Financial Times*, 23 de octubre de 2002.

tria farmacéutica estadounidense ya ha presionado con éxito para ampliar de facto patentes hasta ocho años, empleando pretextos como la necesidad de compensar los retrasos en el procedimiento de aprobación de fármacos por parte de la FDA (Food and Drugs Administration) o la necesidad de protección de datos. Dado que las patentes norteamericanas, como los derechos de autor, tenían una duración de solo 14 años, esto significa que el sector farmacéutico ha doblado efectivamente la vida de la patente para sus inventos.

No solo en Estados Unidos se han estado alargando los plazos de los DPI. En el tercer cuarto del siglo XIX (1850-1875), la vida media de las patentes en una muestra de 60 países oscilaba en torno a los 13 años. Entre 1900 y 1975, se amplió a 16 o 17 años. Pero hace poco Estados Unidos ha tomado la iniciativa en la aceleración y consolidación de esa tendencia ascendente. Ahora ha convertido su plazo de 20 años para la protección de patentes en una "norma global" consagrándolo en el acuerdo TRIPS de la Organización Mundial del Comercio: en 2004 el promedio de esos 60 países se situaba en 19 años.[33] El gobierno estadounidense ha estado extendiendo todo aquello que va más allá del TRIPS, como la ampliación de facto de las patentes farmacéuticas, por medio de acuerdos bilaterales de libre comercio. No sé de ninguna teoría económica que diga que 20 años es mejor que 13 o 16 años como el plazo de protección de patentes desde el punto de vista social, pero resulta evidente que cuanto más largo sea, mejor para los titulares de las patentes.

Como la protección de derechos sobre la propiedad intelectual implica monopolio (y sus costes sociales), prolongar el período de protección incrementa claramente esos costes. Alargar el plazo –como cualquier otro reforzamiento de la protección de DPI– significa que la sociedad está pagando más por nuevos conocimientos. Desde luego, esos costes pueden justificarse si la ampliación del período genera más conocimiento (reforzando el incentivo para la innovación), pero no existen pruebas de que eso haya estado ocurriendo, por lo menos no lo suficiente para compensar los mayores costes de protección. Dadas las circunstancias, debemos analizar detenidamente si los plazos vigentes de protección de DPI son apropiados, y acortarlos si es preciso.

[33] Jaffe y Lerner, 2004, p. 94. La media no era exactamente de 20 años en aquella época porque algunos países pobres todavía no cumplían del todo con el TRIPS.

Sándwiches envasados sin corteza y cúrcuma

Un supuesto básico que hay detrás de las leyes de DPI es que la idea nueva a la que se concede protección merece ser protegida. Es por eso por lo que todas esas leyes exigen que la idea sea original (que posea "novedad" y "no-obviedad", en la jerga técnica). Esto puede parecer incontrovertible en términos abstractos, pero resulta más difícil de llevar a la práctica, entre otras razones porque los inversores tienen un incentivo para presionar con el fin de bajar el listón de la originalidad.

Por ejemplo, como he mencionado al exponer la historia de la ley de patentes suiza, mucha gente cree que las *sustancias* químicas (en lugar de los procesos) *no* son merecedoras de protección de patente, porque quienes las han obtenido no han hecho nada verdaderamente original. Por este motivo, las sustancias químicas y/o farmacéuticas no pudieron patentarse en la mayoría de las naciones ricas hasta las décadas de 1960 o 1970: Alemania, Francia, Suiza, Japón y los países nórdicos. Los productos químicos siguieron sin poder patentarse en España y Canadá hasta principios de los años noventa.[34] Antes del acuerdo TRIPS, la mayoría de países en vías de desarrollo no concedían patentes a productos farmacéuticos.[35] La mayor parte de ellos no las habían otorgado nunca; otros, como la India y Brasil, habían abolido las patentes de productos farmacéuticos (y también de procesos, en el caso de Brasil) que tuvieron antaño.[36]

[34] Las sustancias químicas (incluidas las farmacéuticas) siguieron sin poder patentarse hasta 1967 en Alemania occidental, 1968 en los países nórdicos, 1976 en Japón, 1978 en Suiza y 1992 en España. Los productos farmacéuticos no pudieron patentarse hasta 1959 en Francia, 1979 en Italia y 1992 en España. Esta información corresponde a S. Patel, "Intellectual Property Rights in the Uruguay Round – A Disaster for the South?", *Economic and Political Weekly,* 6 de mayo de 1989, p. 980, y G. Dutfield y U. Suthersanen, "Harmonisation or Differentiation in Intellectual Property Protection? – The Lessons of History", documento especial 15, Oficina Cuáquera ante la ONU, Ginebra, 2004, pp. 5-6.

[35] Con el TRIPS, los países en vías de desarrollo se han visto obligados a introducir patentes de productos farmacéuticos, como máximo en 2013 en el caso de las naciones más pobres. Cuando el acuerdo TRIPS entró en vigor en 1995, los países subdesarrollados debían cumplirlo en 2001. Las naciones más pobres (los países menos desarrollados) recibieron una moratoria hasta 2006 pero, a finales de 2005, esta se amplió hasta 2013.

[36] Dutfield y Suthersanen, 2004, p. 6.

Incluso para cosas cuya patentabilidad no se discute, no hay ninguna forma clara de juzgar qué es una inversión digna. Por ejemplo, cuando Thomas Jefferson era el comisionado de patentes estadounidense –muy irónico, puesto que se oponía a las patentes (ya hablaré sobre esto más adelante), pero era *ex officio* como secretario de Estado–, hizo una labor excelente rechazando solicitudes de patentes con la excusa más nimia. Cuentan que el número de patentes concedidas anualmente se triplicó una vez que Jefferson dimitió de su cargo de secretario y por lo tanto dejó de ser el comisionado de patentes. Naturalmente, eso no se debió a que los norteamericanos se hubieran vuelto de repente tres veces más ingeniosos.

Desde la década de 1980, la barrera de la originalidad para patentes se ha bajado considerablemente en Estados Unidos. En su importante libro sobre la situación actual del sistema de patentes norteamericano, los profesores Adam Jaffe y Josh Lerner señalan que se han concedido patentes a algunas cosas muy obvias, como la compra por internet en "un clic" de Amazon.com, los "sándwiches envasados sin corteza" de la compañía alimentaria Smuckers y hasta cosas como un "método para refrescar pan" (básicamente tostar el pan correoso) o un "método de columpiarse en un columpio" (al parecer "inventado" por un niño de cinco años).[37] En los dos primeros casos, los poseedores de la patente llegaron a utilizar sus nuevos derechos para llevar a sus competidores ante los tribunales: barnesandnoble.com en el primer caso y una pequeña empresa de cáterin de Michigan llamada Albie's Food, Inc. en el segundo.[38] Si bien estos casos ocupan el extremo más disparatado de la gama, reflejan la tendencia general de que "las pruebas de novedad y no-obviedad, que en teoría deben garantizar que el monopolio de patente se otorga solo a ideas verdaderamente originales, se han vuelto en buena medida inoperantes".[39] La consecuencia de ello ha sido lo que Jaffe y Lerner denominan una "explosión de patentes". Documentan cómo el número de patentes concedidas en Estados Unidos aumentó en 1% entre 1930 y 1982, el año en que se aflojó el sistema de patentes norteamericano, pero creció en el 5,7% anual durante

[37] Jaffe y Lerner, 2004, pp. 25-26, 34 y 74-75.
[38] Ambos casos se resolvieron finalmente fuera de los tribunales.
[39] Jaffe y Lerner, 2004, pp. 34-35.

1982-2002, cuando se concedieron patentes con mayor prodigalidad.[40] ¡Desde luego que ese incremento no se debe a una explosión repentina de la creatividad estadounidense![41]

Pero ¿qué debería importarle al resto del mundo que los norteamericanos saquen patentes absurdas? Debería importarle porque el nuevo sistema estadounidense ha fomentado el "robo" de ideas que son muy conocidas en otros países, sobre todo naciones en vías de desarrollo, pero no están protegidas por la ley precisamente porque han sido tan bien conocidas durante tanto tiempo. Esto se define como el robo de "conocimientos tradicionales". El mejor ejemplo al respecto es la patente concedida en 1995 a dos investigadores indios de la Universidad de Misissipí para el uso médico de cúrcuma, cuyas propiedades de curación de heridas se conocen en la India desde hace miles de años. La patente solo se retiró gracias a la recusación presentada en los tribunales estadounidenses por el Consejo para la Investigación Agrícola, con sede en Nueva Delhi. Esa patente aún estaría vigente si la nación agraviada fuese un país en vías de desarrollo pequeño y muy pobre que careciera de los recursos humanos y económicos de la India para dirimir tales batallas.

Por sorprendentes que puedan resultar estos ejemplos, las consecuencias del rebajamiento de la barrera de originalidad no son el principal problema del reciente desequilibrio del sistema de derechos sobre la propiedad intelectual. El problema más grave es que el sistema de DPI ha empezado a ser un obstáculo, en lugar de un acicate, para la innovación tecnológica.

La tiranía de las patentes entrelazadas

Sir Isaac Newton dijo en cierta ocasión: "Si he visto un poco más lejos, es porque me he aupado a hombros de gigantes".[42] Se refería

[40] *Ibid.*, p. 12.
[41] Ambos catedráticos demuestran también que el número de juicios por oposición iniciados en Estados Unidos fue de en torno a los 1.000 anuales hasta mediados de la década de 1980, pero ahora superan los 2.500 al año (Jaffe y Lerner, 2004, p. 14, figura 1.2). Dado que los juicios por oposición resultan bastante costosos, esto implica que se desvían recursos de la generación de nuevas ideas a la defensa de ideas existentes.
[42] En una carta a Robert Hooke, con fecha de 5 de febrero de 1676.

al hecho de que las ideas se desarrollan de un modo acumulativo. En la antigua controversia sobre patentes, algunas personas lo utilizaron como argumento contra ellas: cuando emergen nuevas ideas de un fermento de esfuerzo intelectual, ¿cómo podemos decir que la persona que da "los últimos retoques" a un invento debe llevarse todo el mérito... y el beneficio? Thomas Jefferson se opuso a las patentes por esa misma razón. Argumentó que las ideas son "como el aire" y por lo tanto no pueden poseerse (aunque no veía ningún inconveniente en poseer seres humanos: él mismo tenía muchos esclavos).[43]

Este problema es inherente al sistema de patentes. Las ideas son las aportaciones más importantes para generar nuevas ideas. Pero si otros poseen las ideas que usted necesita para desarrollar sus propias nuevas ideas, no puede utilizarlas sin pagar por ellas. Esto puede hacer que la producción de nuevas ideas sea cara. Aún peor, corre el riesgo de ser demandado por violación de patente por sus competidores, que pueden poseer patentes estrechamente relacionadas con las suyas. Esa demanda no solo le hará perder dinero sino que además le impedirá seguir desarrollando la tecnología en litigio. En este sentido, las patentes pueden llegar a ser un obstáculo, en vez de un estímulo, para el desarrollo tecnológico.

De hecho, las demandas por violación de patentes han constituido obstáculos importantes para el progreso tecnológico en industrias estadounidenses como máquinas de coser (mediados del siglo XIX), aviones (principios del XX) y semiconductores (mediados del XX). El sector de las máquinas de coser (Singer y unas pocas empresas más) dio con una solución brillante a ese problema concreto: un "consorcio de patentes", en el que todas las compañías afectadas se intercambiaban entre sí todas las patentes pertinentes. En los casos de los aviones (los hermanos Wright contra Glenn Curtiss) y los semiconductores (Texas Instrument contra Fairchild), las empresas afectadas no pudieron llegar a un arreglo, por lo que el gobierno estadounidense intervino para imponer consorcios de patentes. Sin estos, tales industrias no habrían progresado como lo han hecho.

[43] Así, la opinión de Jefferson de lo que podemos y no podemos tener era justamente la opuesta a la que compartimos hoy en día; quizá para él no tenía importancia poseer otros seres humanos, pero le parecía absurdo que se permitiera a la gente poseer ideas y proteger sus derechos mediante un monopolio artificial creado por el gobierno llamado patentes.

Por desgracia, el problema de las patentes entrelazadas se ha agravado recientemente. Partes de conocimiento cada vez más diminutas se han vuelto patentables, hasta el nivel de genes individuales, aumentando así el peligro de que las patentes se conviertan en un obstáculo para el progreso tecnológico. El reciente debate en torno al llamado arroz dorado ilustra muy bien este punto.

En 2000, un grupo de científicos encabezado por Ingo Potrykus (suizo) y Peter Beyer (alemán) anunció una nueva tecnología para desarrollar genéticamente arroz con beta-caroteno extra (que se convierte en vitamina A al digerirse). Debido al color natural del beta-caroteno, el arroz adquiere una tonalidad dorada que le da nombre. Este arroz está considerado también "dorado" por algunos porque puede aportar importantes beneficios nutricionales a millones de personas pobres en países donde el arroz es el alimento esencial.[44] El arroz es muy efectivo nutricionalmente, capaz de mantener a más gente que el trigo, dada la misma superficie de tierra. Pero carece de un nutriente crítico: la vitamina A. Los habitantes pobres de las naciones que consumen arroz tienden a ingerir pocos alimentos más y por lo tanto padecen deficiencia en vitamina A (VAD). En los albores del siglo XXI, se calcula que 124 millones de personas en 188 países de África y Asia están afectadas por la VAD. Se cree que la VAD es responsable de uno o dos millones de muertes, medio millón de casos de ceguera irreversible y millones de casos de la enfermedad que debilita los ojos, la xeroftalmia, todos los años.[45]

En 2001, Potrykus y Beyer causaron controversia vendiendo esta tecnología a la compañía multinacional de farmacéutica y biotecnología Syngenta (a la sazón Astra-Zeneca).[46] Syngenta ya tenía en parte derecho legítimo a esa tecnología, gracias a su financia-

[44] Sobre todo con el "arroz dorado 2", desarrollado en 2005 por Syngenta, que ahora posee la tecnología, las ventajas podrían ser aún mayores. El arroz dorado 2 produce 23 veces más beta-caroteno que el arroz dorado original.

[45] Véase <http://es.wikipedia.org/wiki/Arroz_dorado>. La xeroftalmia (voz griega que significa "ojos secos") es una inflamación de la conjuntiva del ojo con sequedad y arrugamiento anormales (*Oxford English Dictionary*).

[46] Sobre la controversia acerca del arroz dorado, véase RAFI (Fundación Internacional para el Progreso Rural), *RAFI Communique*, septiembre/octubre de 2000, tema N° 66. Véase también la versión personal de Portykus en "The 'Golden Rice' Tale", en <http://www.biotech-info.net/GR_tale.html+golden+rice&hl=ko&gl=kr&ct=clnk&cd=4>.

ción indirecta de la investigación a través de la Unión Europea. Y hay que decir a favor de los dos científicos que mantuvieron duras negociaciones con Syngenta para permitir a los agricultores que ganaban menos de 10.000 dólares anuales cultivando arroz dorado emplear la tecnología de forma gratuita. Aun así, algunos consideraron inaceptable la venta de un adelanto "de utilidad pública" tan valioso a una sociedad con fines lucrativos.

Respondiendo a las críticas, Potrykus y Beyer dijeron que habían tenido que vender su tecnología a Syngenta debido a las dificultades en la negociación de licencias para las demás tecnologías patentadas que requerían con el fin de hacer funcionar su invento. Arguyeron que, como científicos, sencillamente no disponían de los recursos ni de las aptitudes necesarias para negociar las 70 patentes pertinentes que pertenecían a 32 empresas y universidades distintas. Los críticos contestaron que estaban exagerando las dificultades. Señalaron que hay solo una docena de patentes que son verdaderamente pertinentes para países donde el arroz dorado aportaría las mayores ventajas.

Pero la cuestión todavía subsiste. Los tiempos en que la tecnología podía ser desarrollada en laboratorios únicamente por científicos han quedado atrás. Ahora se necesita una legión de abogados para negociar el terreno peligroso de las patentes entrelazadas. A menos que encontremos una solución a este problema, el sistema de patentes puede convertirse de hecho en un obstáculo importante, en vez de un estímulo, para el progreso tecnológico.

Normas severas y países en vías de desarrollo

Los cambios recientes en el sistema de derechos sobre la propiedad intelectual han aumentado sus costes, a la vez que han reducido los beneficios. El rebajamiento de la barrera de originalidad y la ampliación de la vida de la patente (y otros DPI) han supuesto que, en efecto, estemos pagando más por cada patente, cuya calidad media, sin embargo, es inferior a la de antes. Los cambios en las actitudes de gobiernos y corporaciones de países ricos han hecho también más difícil invalidar los intereses comerciales de los titulares de patentes a favor del interés público, como hemos visto en el caso del VIH/sida. Y hacer patentables porciones de conocimiento

cada vez más pequeñas ha agravado el problema de las patentes entrelazadas, frenando el progreso tecnológico.

Estos efectos negativos han sido mucho mayores para las naciones en vías de desarrollo. La barrera de originalidad más baja fijada en los países ricos, sobre todo Estados Unidos, ha hecho más fácil el robo de conocimientos tradicionales ya existentes a naciones subdesarrolladas. Medicinas muy necesarias se han vuelto mucho más caras, a la vez que ya no se permite a los países en vías de desarrollo producir (o importar) fármacos copiados, mientras que su debilidad política con respecto a las compañías farmacéuticas de las naciones ricas limita su capacidad para utilizar la cláusula del interés público.

Pero el principal problema, hablando en plata, es que el nuevo sistema de DPI ha hecho más difícil el desarrollo económico. Cuando el 97% de todas las patentes y la inmensa mayoría de derechos de autor y marcas registradas obran en poder de países ricos, el reforzamiento de los derechos de los titulares de DPI supone que adquirir conocimientos se ha vuelto más difícil para las naciones en vías de desarrollo. El Banco Mundial calcula que, después del acuerdo TRIPS, solo el aumento en los pagos de licencias tecnológicas costará a los países subdesarrollados 45.000 millones de dólares más al año, que es casi la mitad del total de la ayuda internacional aportada por las naciones ricas (93.000 millones de dólares anuales en 2004-2005).[47] Aunque cuesta trabajo cuantificar el impacto, el reforzamiento de los derechos de autor ha hecho que la educación, especialmente la superior, que utiliza libros extranjeros especializados y avanzados, resulte más cara.

Eso no es todo. Si quiere cumplir con el acuerdo TRIPS, cada país en vías de desarrollo debe gastar mucho dinero para construir y poner en práctica un nuevo sistema de DPI. Este no funciona por sí solo. La aplicación de los derechos de autor y las marcas registradas exige un ejército de inspectores. La oficina de patentes necesita científicos e ingenieros para procesar las solicitudes y los tribunales requieren abogados de patentes para que ayuden a resolver los conflictos. Formar y contratar a toda esa gente cuesta dinero. En un mundo de recursos limitados, formar más abogados

[47] El gasto en DPI se cita en M. Wolf, *Why Globalisation Works*, New Haven, Yale University Press, 2004, p. 217. La cifra de ayuda extranjera corresponde a la OCDE.

de patentes o contratar más inspectores para perseguir DVD piratas implica formar menos médicos y maestros y contratar menos enfermeras o agentes de policía. Está claro cuáles de esas profesiones necesitan más los países en vías de desarrollo.

Lo más lamentable es que las naciones subdesarrolladas apenas van a recibir nada a cambio de pagar permisos de comercialización más caros y soportar gastos adicionales para poner en práctica el nuevo sistema de DPI. Cuando los países ricos refuerzan su protección de DPI, por lo menos pueden esperar cierto incremento de la innovación, aunque sus beneficios no basten para cubrir los costes aumentados que se derivan de la protección reforzada. En cambio, la mayoría de países en vías de desarrollo no tienen las competencias para realizar investigación. El incentivo para investigar puede haberse incrementado, pero no hay nadie que se aproveche de ello. Es como el caso de mi hijo, Jin-Gyu, que he expuesto en el capítulo 3. Si la competencia no existe, no importa los incentivos que haya. Es por eso por lo que incluso el renombrado periodista económico británico Martin Wolf, autodeclarado defensor de la globalización (pese a su plena conciencia de sus problemas y limitaciones), describe los DPI como "un instrumento de extracción de rentas" para la mayoría de los países en vías de desarrollo, "con consecuencias potencialmente devastadoras para su capacidad para educar a su población (debido a los derechos de autor), adaptar diseños para su propio uso (*idem*) y afrontar retos serios de salud pública".[48]

Como no dejo de subrayar, los cimientos del desarrollo económico son la adquisición de más conocimientos productivos. Cuanto mayor sea la protección internacional para DPI, más difícil resulta para los países seguidores adquirir nuevos conocimientos. Es por eso por lo que, históricamente, las naciones no protegieron demasiado (o nada) la propiedad intelectual de los extranjeros cuando necesitaron importar saber. Si el conocimiento es como el agua que mana pendiente abajo, entonces el sistema de DPI actual es como una presa que convierte campos potencialmente fértiles en un erial tecnológico. Es evidente que esta situación necesita arreglo.

Alcanzar el equilibrio justo

Una pregunta común que me plantean cuando critico el sistema de DPI actual en mis conferencias es: "a la vista de que es usted contrario a la propiedad intelectual, ¿permitiría a otras personas robarle sus informes de investigación y publicarlos firmados por ellas?". Esto es sintomático de la mentalidad simplista que impregna nuestro debate acerca de los derechos sobre la propiedad intelectual. Criticar el sistema de DPI tal como existe hoy en día no es lo mismo que abogar por la abolición completa de la propiedad intelectual en sí.

Yo *no* digo que deberíamos abolir patentes, derechos de autor o marcas registradas. Tienen una utilidad. Pero el hecho de que cierta protección de los derechos sobre la propiedad intelectual sea beneficiosa, o incluso necesaria, no significa que más de la misma sea siempre mejor. Una analogía con la sal puede resultar útil para explicar este punto con mayor claridad. Un poco de sal es fundamental para nuestra supervivencia. Un poco más hace la comida más deleitable, aunque pueda causar cierto perjuicio a nuestra salud. Pero, por encima de un nivel determinado, el daño que causa la sal a nuestra salud pesa más que las ventajas que obtenemos de una comida más sabrosa. La protección de los derechos sobre la propiedad intelectual es así. Una porción mínima de ella puede proporcionar más beneficios que costes. Pero demasiada puede ocasionar más costes que beneficios, de modo que acaba perjudicando la economía.

Así pues, la verdadera pregunta no es si la protección de DPI es buena o mala en abstracto. Es cómo alcanzar el equilibrio correcto entre la necesidad de animar a la gente a generar nuevos conocimientos y la necesidad de asegurar que los costes del monopolio resultante no excedan los beneficios que aporta el nuevo saber. Con el fin de hacer eso, debemos disminuir el grado de protección de DPI que predomina hoy en día: acortando el período de protección, levantando la barrera de originalidad y facilitando la comercialización obligatoria y las importaciones paralelas.

Si una protección más débil lleva a incentivos insuficientes para inventores potenciales, lo que puede ser el caso o no, puede intervenir el sector público. Es posible que esto implique la realización de investigación directa por parte de organismos públicos, nacio-

nales (por ejemplo, los Institutos Nacionales de Salud de Estados Unidos) o internacionales (por ejemplo, el Instituto Internacional de Investigación del Arroz que desarrolló las variedades de arroz de la Revolución Verde). Puede hacerse por medio de subvenciones destinadas a I+D a compañías del sector privado, con una condición impuesta respecto al acceso público al producto final.[49] De todos modos el sector público, a nivel nacional e internacional, ya está haciendo estas cosas, por lo que no sería una desviación radical de la práctica existente. Simplemente sería cuestión de intervenir y redirigir los esfuerzos que existen.

Por encima de todo, el sistema de DPI internacional debería reformarse de un modo que ayudara a los países en vías de desarrollo a ser más productivos permitiéndoles adquirir nuevos conocimientos técnicos a costes razonables. Habría que autorizar a las naciones subdesarrolladas a conceder DPI más débiles: vida de patente más corta, porcentajes de derechos de autor más bajos (probablemente graduados en función de sus posibilidades para pagar) o comercialización obligatoria e importaciones paralelas más fáciles.[50]

Por último, pero no por ello menos importante, deberíamos no solo hacer la adquisición de tecnología más fácil para los países en vías de desarrollo sino también ayudarles a desarrollar *las competencias para usar y perfeccionar* tecnologías más productivas. A tal efecto, podríamos establecer un impuesto internacional sobre derechos de patente y usarlo para proporcionar apoyo tecnológico a las naciones subdesarrolladas. También puede promoverse

[49] Tal y como propone Joseph Stiglitz, también se podría crear un fondo público para garantizar la compra de inventos valiosos, como medicamentos que salvan vidas. J. Stiglitz, *Making Globalization Work – The Next Steps to Global Justice*, Londres, Allen Lane, 2006, p. 124 [versión en castellano: *Cómo hacer que funcione la globalización*, Madrid, Taurus Ediciones, 2006].

[50] Facilitar las importaciones paralelas puede dar como resultado una afluencia inversa de copias baratas procedentes de países en vías de desarrollo antes de terminar la vigencia de los DPI en las naciones desarrolladas, pero hay maneras de controlarlas; los fármacos copiados pueden fabricarse en formas y tamaños distintos a los originales, mientras que se puede implantar microchips de identificación en el envasado de los originales para distinguirlos de las copias. Para un debate más extenso sobre aspectos relacionados con debilitar los DPI en países pobres, véase H.-J. Chang, "Intellectual Property Rights and Economic Development – Historical Lessons and Emerging Issues", *Journal of Human Development*, vol. 2, Nº 2, 2001. Este artículo aparece reeditado en H.-J. Chang, *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Londres, Zed Press, 2003.

la causa mediante una modificación del sistema internacional de derechos de autor, que facilita el acceso a los libros académicos.*

Como todas las demás instituciones, los derechos sobre la propiedad intelectual (patentes, derechos de autor y marcas registradas) pueden ser beneficiosos o no, según cómo se diseñen y dónde se utilicen. El reto no consiste en decidir si desecharlos del todo o reforzarlos incondicionalmente, sino en alcanzar el equilibrio justo entre los intereses de los titulares de DPI y el resto de la sociedad (o el resto del mundo, si quiere). Solo cuando alcancemos el equilibrio adecuado el sistema de DPI tendrá la utilidad para la que se creó en un principio, esto es, fomentar la generación de nuevas ideas a los menores costes posibles para la sociedad.

* El acceso a libros académicos es crucial para aumentar las competencias productivas de los países en vías de desarrollo, como sugiere mi propia experiencia con libros pirateados, descrita en el prólogo. Habría que animar a las editoriales de las naciones ricas a autorizar la reproducción barata de libros académicos en países subdesarrollados: no van a perder mucho con eso, porque de todos modos sus libros son demasiado caros para los consumidores de las naciones en desarrollo. También podríamos establecer un fondo internacional especial para subvencionar la compra de textos técnicos por parte de bibliotecas, académicos y estudiantes de países en vías de desarrollo. Un argumento similar puede poner en su sitio la histeria en las naciones ricas sobre productos falsificados de países subdesarrollados. Como he señalado en el prólogo, no es que la gente que compra falsificaciones en esos países (incluidos muchos turistas que las adquieren allí) pueda permitirse los artículos auténticos. Así pues, mientras no se introduzcan de contrabando en las naciones ricas y se vendan como auténticos (lo que raramente sucede), los fabricantes originales pierden pocos ingresos reales por causa de productos falsificados. Hasta puede afirmarse que los compradores del país en vías de desarrollo están haciendo publicidad gratuita a los fabricantes originales. Especialmente en economías de alto crecimiento, los consumidores actuales de falsificaciones van a ser los compradores futuros de los artículos auténticos. Muchos coreanos que compraban productos de lujo falsificados en la década de 1970 están adquiriendo ahora los artículos originales.

Capítulo 7
¿Misión imposible?
¿Puede la prudencia financiera ir demasiado lejos?

La mayoría de la gente que ha visto el gran éxito de taquilla *Misión Imposible III* debe de haber quedado sumamente impresionada por el esplendor urbano que es Shanghai, el centro del milagro económico chino. Recordará también la frenética persecución final localizada en el pintoresco pero desvencijado barrio junto al canal, que parece haberse detenido en la década de 1920. El contraste entre esa zona y los rascacielos del centro de la ciudad simboliza el reto al que se enfrenta China con la desigualdad en alza y el descontento que está generando.

Es posible que quienes han visto las entregas anteriores de *Misión Imposible* hayan saciado también cierta curiosidad. Por primera vez en la serie, se nos reveló el significado del acrónimo FMI, la formidable agencia de inteligencia para la que trabaja el protagonista de la película, Ethan Hunt (Tom Cruise). Se llama Fuerza Misión Imposible.

Puede que el verdadero FMI, el Fondo Monetario Internacional, no mande agentes secretos a volar edificios o eliminar indeseables, pero de todos modos es muy temido por los países en vías de desarrollo, ya que desempeña el papel de portero con respecto a esas naciones, controlando su acceso a las finanzas internacionales.

Cuando los países subdesarrollados entran en una crisis de balanza de pagos, como suele ocurrir, suscribir un acuerdo con el FMI es crucial. El dinero que presta el FMI es solo una pequeña parte de la historia, porque el FMI no dispone de mucho dinero propio. Más importante resulta el acuerdo en sí. Se considera como una garantía

de que el país enmendará sus hábitos "despilfarradores" y adoptará una serie de medidas "buenas" que asegurarán su capacidad futura para devolver sus deudas. Solo cuando se suscribe ese acuerdo otros prestamistas potenciales –el Banco Mundial, gobiernos de naciones ricas y prestamistas del sector privado– acceden a continuar sus provisiones financieras al país afectado. El acuerdo con el FMI implica aceptar condiciones en un espectro amplio (y, de hecho, cada vez más extenso, como he señalado en el capítulo 1) de políticas económicas, desde la liberalización del comercio hasta la adopción de una nueva ley de empresas. Pero la más importante y temida de las condiciones del FMI tiene que ver con programas macroeconómicos.

Los programas macroeconómicos –política monetaria y política fiscal– pretenden cambiar la conducta de toda la economía (distinta de la suma total de las conductas de los actores económicos individuales que la integran).[1] La idea contraintuitiva de que la economía entera puede comportarse de forma distinta de la suma total de sus partes proviene del célebre economista de Cambridge John Maynard Keynes. Este afirmó que lo que es racional para actores individuales puede no serlo para la economía entera. Por ejemplo, durante una recesión económica, las empresas ven cómo baja la demanda de sus productos, mientras que los trabajadores afrontan posibilidades cada vez mayores de despido y recortes salariales. En esta situación, es prudente que empresas y trabajadores individuales reduzcan sus gastos. Pero si todos los actores económicos redujeran sus gastos, todo sería peor, pues el efecto combinado de tales acciones es una demanda global menor, lo cual, a su vez, incrementa las posibilidades de todo el mundo de ir a la quiebra y al desempleo. En consecuencia, arguyó Keynes, el gobierno, cuya misión es dirigir toda la economía, no puede limitarse a usar versiones ampliadas de planes de acción que son racionales para agentes económicos individuales. Debería hacer siempre intencionadamente lo contrario a lo que hacen otros actores económicos. En una recesión de la economía, pues, debería aumentar su gasto para contrarrestar la tendencia de las empresas

[1] Naturalmente, la frontera entre política macroeconómica y política microeconómica (la que afecta a agentes concretos de la economía) no siempre está clara. Por ejemplo, la regulación con respecto a los tipos de activos que las empresas financieras (por ejemplo, bancos, fondos de pensiones) pueden tener se clasifica típicamente como una política microeconómica, pero esta puede tener impactos macroeconómicos si la cantidad de activos afectados es grande.

y los trabajadores del sector privado a reducir sus gastos. En un repunte económico, debería recortar sus gastos y subir los impuestos, para poder evitar que la demanda aventaje a la oferta.

Reflejando este origen intelectual, hasta la década de 1970 el principal objetivo de los programas macroeconómicos consistió en reducir la magnitud de las fluctuaciones a nivel de la actividad económica, conocido como ciclo de negocios. Pero a partir del ascenso del neoliberalismo, y su enfoque "monetarista" sobre la macroeconomía, en los años ochenta el foco de los programas macroeconómicos ha cambiado radicalmente. Los "monetaristas" son llamados así porque creen que los precios suben cuando demasiado dinero corre detrás de una determinada cantidad de artículos y servicios. Sostienen también que la estabilidad de precios (esto es, mantener baja la inflación) es la base de la prosperidad y, por lo tanto, la disciplina monetaria (que es necesaria para la estabilidad de precios) debería ser el objetivo primordial de la política macroeconómica.

Cuando se trata de países en vías de desarrollo, la necesidad de disciplina monetaria todavía es más recalcada por los malos samaritanos. Creen que la mayoría de las naciones subdesarrolladas no tienen la autodisciplina para "vivir de acuerdo con sus medios"; se afirma que emiten y piden prestado dinero como si les fuera la vida en ello. Domingo Cavallo, un famoso (o infame, después de la ruina financiera de 2002) ex ministro de Economía de Argentina, calificó en cierta ocasión a su país de "adolescente rebelde" que era incapaz de controlar su conducta y tenía que "madurar".[2] En consecuencia, la firme mano guía del FMI es considerada por los malos samaritanos como crucial para garantizar la estabilidad macroeconómica y por lo tanto el crecimiento en esos países. Por desgracia, los programas macroeconómicos fomentados por el FMI han producido el efecto casi opuesto.

"Atracador, ladrón a mano armada y asesino a sueldo"

Los neoliberales ven la inflación como el enemigo público número uno. En cierta ocasión, Ronald Reagan lo expresó de un modo muy

[2] Domingo Cavallo, "Argentina must grow up", *The Financial Times*, 27 de julio de 2001.

gráfico: "La inflación es violenta como un atracador, aterradora como un ladrón a mano armada y mortífera como un asesino a sueldo".[3] Creen que cuanto más bajo sea el índice de inflación, mejor. En el mejor de los casos, quieren una inflación cero. A lo sumo, aceptarían un índice inflacionario muy bajo de un solo dígito. Stanley Fischer, el economista estadounidense nacido en el norte de Rodesia, que fue el economista jefe del FMI entre 1994 y 2001, recomendó explícitamente el 1%-3% como el índice inflacionario objetivo.[4] Pero ¿por qué se considera tan perjudicial la inflación?

Para empezar, dicen que la inflación es una forma de impuesto a hurtadillas que despoja injustamente a la gente de sus ingresos ganados con sudor. El difunto Milton Friedman, el gurú del monetarismo, sostuvo que "la inflación es la única forma de tributación que puede imponerse sin legislación".[5] Pero la ilegitimidad del "impuesto inflacionario", y la "injusticia distributiva" que emana de él, es sólo el comienzo del problema.

Los neoliberales afirman que la inflación es negativa también para el crecimiento económico.[6] La mayoría de ellos opinan que cuanto menor sea el índice de inflación de un país, mayor será su crecimiento económico. El razonamiento es el siguiente: la inversión es fundamental para el crecimiento; a los inversores no les gusta la incertidumbre, de manera que debemos mantener estable la economía, lo que significa mantener los precios fijos; así, la baja inflación es un requisito previo de la inversión y el crecimiento. Este argumento ha tenido un atractivo particular en aquellos países latinoamericanos donde los recuerdos de una hiperinflación desastrosa en la década de 1980 combinada con el hundimiento

[3] *The Los Angeles Times*, 20 de octubre de 1978.

[4] S. Fischer, "Maintaining Price Stability", *Finance and Development,* diciembre de 1996.

[5] Entrevista con *Playboy,* febrero de 1973. Para un debate más extenso, véase H-J. Chang e I. Grabel, *Reclaiming Development – An Alternative Economic Policy Manual* (Zed Press, Londres, 2004), pp. 181-182 y 185-186 [versión en castellano: *Reivindicar el desarrollo: un manual de política económica alternativa,* Barcelona, Fundación Intermón Oxfam, 2006].

[6] Para un debate más extenso, véase H-J. Chang e I. Grabel, *Reclaiming Development – An Alternative Economic Policy Manual*, Londres, Zed Press, 2004, pp. 181-182 y 185-186 [versión en castellano: *Reivindicar el desarrollo: un manual de política económica alternativa*, Barcelona, Fundación Intermón Oxfam, 2006].

del crecimiento económico estaban muy vivos (especialmente Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú).

Los economistas neoliberales arguyen que hay dos cosas esenciales para conseguir una inflación baja. En primer lugar, tiene que haber disciplina monetaria: el banco central no debería aumentar el volumen de moneda por encima del estrictamente necesario para sostener un crecimiento real de la economía. Segundo, tiene que haber prudencia financiera: ningún gobierno debería vivir por encima de sus posibilidades (ya hablaremos de esto más adelante).

Con el fin de alcanzar la disciplina monetaria, hay que obligar al banco central, que controla el volumen de moneda, a perseguir con firmeza la estabilidad de precios. Adoptando de lleno este argumento, por ejemplo, Nueva Zelanda, en la década de 1980, indexó el salario del gobernador del banco central al índice de inflación en proporción inversa, para que tuviera un interés personal en controlar la inflación. El razonamiento sigue diciendo que, en cuanto pidamos al banco central que considere otros factores, como crecimiento y empleo, la presión política sobre él será insoportable. Dice Stanley Fischer: "Un banco central al que se plantea objetivos múltiples y generales puede elegir entre ellos y sin duda será objeto de presiones políticas para que cambie de objetivos en función del estado del ciclo electoral".[7] La mejor forma de evitar que ocurra esto es "proteger" el banco central de los políticos (que no entienden la economía demasiado bien y, aún más importante, tienen horizontes a corto plazo) haciéndolo "políticamente independiente". Esta fe ortodoxa en las virtudes de la independencia del banco central es tan firme que el FMI suele hacer de ella una condición para sus préstamos, como hizo por ejemplo en el acuerdo con Corea después de la crisis monetaria de ese país en 1997.

Además de la disciplina monetaria, los neoliberales han subrayado tradicionalmente la importancia de la prudencia gubernamental: a menos que el gobierno viva dentro de sus posibilidades, los déficit presupuestarios resultantes provocarán inflación al crear más demanda de la que la economía puede satisfacer.[8] En época

[7] Fischer, 1996, p. 35.

[8] Además, los neoliberales creen que el gasto del gobierno es, por naturaleza, menos eficiente que el privado. Martin Feldstein, el asesor económico de Ronald Reagan, lo expresó así: "El mayor gasto del gobierno puede proporcionar un estímulo temporal a la demanda y la producción, pero a largo plazo niveles superiores de gasto

más reciente, después de la oleada de crisis financieras de países en vías de desarrollo a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, se determinó que los gobiernos no tienen el monopolio de "vivir por encima de sus posibilidades". En esas crisis, la mayor parte del exceso de endeudamiento corrió a cargo de empresas del sector privado y consumidores en lugar del gobierno. Como consecuencia de ello, se ha puesto un mayor énfasis en las "normas prudenciales" de los bancos y otras empresas del sector privado. La más importante de ellas es la llamada proporción de la adecuación del capital para bancos, recomendada por el BIS (Banco de Pagos Internacionales), el club de bancos centrales con sede en la ciudad suiza de Basilea (hablaremos más de esto más adelante).*

Hay inflaciones e inflaciones

La inflación es negativa para el crecimiento: esto se ha convertido en una de las panaceas económicas más comúnmente aceptadas de nuestro tiempo. Pero veamos qué opina al respecto después de asimilar la información que sigue.

Durante las décadas de 1960 y 1970, el índice de inflación medio de Brasil era del 42% anual.[9] A pesar de ello, Brasil fue una de las economías de crecimiento más rápido del mundo durante dos décadas: su renta per cápita creció al 4,5% anual durante ese período. En cambio, entre 1995 y 2005, el tiempo durante el cual Brasil adoptó la ortodoxia neoliberal, sobre todo en relación con la política macroeconómica, su índice de inflación promedió un muy inferior 7,1% anual. Pero durante ese período, la renta per cápita de Brasil creció sólo al 1,3% anual.

Si no está del todo convencido por el caso brasileño –lo cual es comprensible, dado que la hiperinflación estuvo acompañada por

---

gubernamental desplazan la inversión privada o requieren impuestos más altos que debilitan el crecimiento reduciendo los incentivos para ahorrar, invertir, innovar y trabajar". Esta cita está sacada de: <http: //www.brainyquote.com/quotes/quotes/m/martinfeld333347.html>.

* Esta proporción recomienda que el préstamo total de un banco no supere determinado múltiplo de su base de capital (la proporción recomendada es de 12,5).

[9] A. Singh, "How did East Asia grow so fast? – Slow Progress towards an Analytical Consensus", propuesta para el debate de la UNCTAD, N° 97, 1995, tabla 8. Las demás estadísticas de este párrafo corresponden a la base de datos del FMI.

un crecimiento lento en los años ochenta y principios de los noventa–, ¿qué le parece esto? Durante sus años "milagrosos", cuando su economía crecía al 7% anual en lo que se refiere a renta per cápita, Corea tuvo índices inflacionarios próximos al 20% –17,4% en la década de 1960 y al 19,8% en la de los setenta. Esos eran índices mayores a los encontrados en varias naciones latinoamericanas, y totalmente contrarios a los estereotipos culturales del hiperahorrador y prudente este asiático frente a los latinos, despilfarradores y amantes de la diversión (hablaremos más de estereotipos culturales en el capítulo 9). En los años sesenta, el índice de inflación de Corea era *muy superior* al de cinco países latinoamericanos (Venezuela, Bolivia, México, Perú y Colombia) y no muy inferior al del infame "adolescente rebelde", Argentina.[10] En los setenta, el índice inflacionario coreano era mucho más alto que el hallado en Venezuela, Ecuador y México, y no mucho más bajo que el de Colombia y Bolivia.[11] ¿Sigue convencido de que la inflación es incompatible con el éxito económico?

Con estos ejemplos, no estoy diciendo que toda inflación sea buena. Cuando los precios suben muy deprisa, minan la propia base del cálculo económico racional. La experiencia de Argentina en la década de 1980 y principios de la de 1990 es muy ilustrativa al respecto.[12] En enero de 1977, un envase de leche costaba 1 peso ley. Catorce años después, el mismo envase costaba el equivalente a 1.000 millones de pesos ley.* Entre 1977 y 1991, la inflación aumentó a un ritmo anual del 333%. Hubo un período de doce meses, que concluyó en 1990, durante el cual la inflación real fue del 20,266%. Cuentan las crónicas que, durante ese período, los

[10] Los índices de inflación anual media (definidos como el aumento del porcentaje anual medio del índice de precios al consumidor) para la década de 1960 fueron del 1,3% en Venezuela, del 3,5% en Bolivia, del 3,6% en México, del 10,4% en Perú y del 11,9% en Colombia. El índice en Argentina fue del 21,7%. Esta información corresponde a Singh, 1995, tabla 8.

[11] Los índices de inflación media fueron del 12,1% en Venezuela, 14,4% en Ecuador y 19,3% en México. Los índices fueron del 22% en Colombia y 22,3% en Bolivia. Estos datos corresponden a Singh, 1995, tabla 8.

[12] Esta información proviene de F. Álvarez y S. Zeldes, "Reducing Inflation in Argentina: Mission Impossible?", 2001, <http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/szeldes/Cases/ Argentina/>.

* Durante ese período la moneda oficial de la Argentina cambió en dos ocasiones. En 1991 se utilizaba el austral: 1.000 millones de pesos ley correspondían a 100 australes. [N. del E.]

precios subieron tan rápido que los supermercados recurrieron a pizarras en vez de etiquetas de precios. No cabe duda de que esa clase de inflación de los precios imposibilita la planificación a largo plazo. Sin un horizonte razonablemente lejano, las decisiones racionales de inversión resultan imposibles. Y sin una inversión fuerte, el crecimiento económico se hace muy difícil.

Pero existe un gran salto lógico entre reconocer el carácter destructivo de la hiperinflación y afirmar que cuanto menor sea el índice inflacionario, mejor.[13] Como demuestran los ejemplos de Brasil y Corea, el índice de inflación no tiene que oscilar entre el 1% y el 3%, como Stanley Fischer y la mayoría de neoliberales quieren, para que una economía marche bien. De hecho, incluso muchos economistas neoliberales admiten que, por debajo del 10%, no parece que la inflación tenga ningún efecto adverso sobre el crecimiento económico.[14] Dos economistas del Banco Mundial, Michael Bruno, ex economista jefe, y William Easterly, han demostrado que, por debajo del 40%, no existe una correlación sistemática entre el índice inflacionario de un país y su ritmo de crecimiento.[15] Incluso afirman que, por debajo del 20%, una ma-

[13] Además, en el argumento neoliberal, la estabilidad económica se equipara erróneamente con la estabilidad de precios. Esta es, desde luego, una parte importante de la estabilidad económica global, pero también lo es la estabilidad en producción y empleo. Si definimos estabilidad económica en términos más generales, no podemos decir que la política macroeconómica neoliberal haya tenido éxito ni siquiera en su autoproclamado objetivo de alcanzar la estabilidad económica durante las dos últimas décadas y media, por cuanto la inestabilidad de producción y empleo se han incrementado de hecho durante ese período. Para un debate extenso sobre esta cuestión, véase J. A. Ocampo, "A Broad View of Macroeconomic Stability", documento de trabajo del DESA, Nº 1, Nueva York Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, octubre de 2005.

[14] Un estudio de Robert Barro, un destacado economista neoliberal, concluye que la inflación moderada (índice de 10-20%) tiene escasos efectos negativos sobre el crecimiento y que, por debajo del 10%, la inflación no tiene repercusión alguna. Véase R. Barro, "Inflation and Growth", *Review of Federal Reserve Bank of St Louis*, vol. 78, Nº 3, 1996. Un estudio de Michael Sarel, un economista del FMI, está de acuerdo. Estima que, por debajo del 8%, la inflación tiene poco impacto en el crecimiento –si acaso, señala, la relación es positiva por debajo de ese nivel–; es decir, la inflación favorece, más que obstaculiza, el crecimiento. Véase M. Sarel, "Non-linear Effects of Inflation on Economic Growth", *IMF Staff Papers*, vol. 43, marzo de 1996.

[15] M. Bruno, "Does Inflation Really Lower Growth?", *Finance and Development*, 1995, pp. 35-38; M. Bruno y W. Easterly, "Inflation Crises and Long-run Economic Growth", documento de trabajo del National Bureau of Economic Research, Nº 5209, Cambridge, NBER, 1995; M. Bruno y W. Easterly, "Inflation and Growth: In

yor inflación parecía ir asociada a un mayor crecimiento durante algunos períodos.

En otras palabras, hay inflaciones e inflaciones. La inflación elevada es perjudicial, pero la moderada (de hasta el 40%) no solo no es necesariamente perjudicial, sino que incluso puede ser compatible con un crecimiento rápido y creación de empleo. Hasta podemos decir que cierto grado de inflación es inevitable en una economía dinámica. Los precios cambian porque también lo hace la economía, por lo que es natural que los precios suban en una economía en la que existen muchas actividades nuevas que generan nueva demanda.

Pero, si la inflación moderada no es perjudicial, ¿por qué los neoliberales están tan obsesionados con ella? Los neoliberales argumentarán que toda inflación –moderada o no– sigue siendo inaceptable, porque perjudica desproporcionadamente a las personas con ingresos fijos: sobre todo asalariados y pensionistas, que constituyen los sectores más vulnerables de la población. Paul Volcker, el presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos (el banco central estadounidense) bajo el mandato de Ronald Reagan (1979-1987), arguyó: "La inflación está considerada como un impuesto cruel, y tal vez el más cruel, porque afecta de manera multisectorial, de un modo imprevisto, y afecta más a las personas con ingresos fijos".[16]

Pero esto no es más que la mitad de la historia. Una inflación inferior puede significar que aquello que los trabajadores ya han ganado está mejor protegido, pero las políticas que son necesarias para generar ese resultado pueden reducir lo que ganen en el futuro. ¿Y eso por qué? Las estrictas políticas monetarias y fiscales que se requieren para disminuir la inflación, sobre todo a un nivel muy bajo, son susceptibles de rebajar también el nivel de actividad económica, lo cual, a su vez, reducirá la demanda de mano de obra y por lo tanto aumentará el desempleo y bajará los salarios. Así pues, un control estricto de la inflación es un arma de doble filo para los trabajadores: protege mejor sus ingresos existentes, pero reduce sus rentas futuras. Solo para los pensionistas y otros (entre ellos,

---

Search of a Stable Relationship", *Review of Federal Reserve Bank of St Louis*, vol. 78, Nº 3, 1996.

[16] Entrevista de PBS (Public Broadcasting System), <http://www.pbs.org/fmc/interviews/ volcker.htm>.

de forma significativa, el sector financiero) cuyos ingresos proceden de activos financieros con devoluciones fijas, la baja inflación es toda una bendición. Puesto que están fuera del mercado laboral, las políticas macroeconómicas estrictas que reducen la inflación no pueden afectar adversamente a sus oportunidades de empleo y salarios futuros, mientras que las rentas de las que ya disponen están mejor protegidas.

Los neoliberales han dado mucha importancia al hecho de que la inflación perjudica al público en general, como podemos deducir de la anterior cita de Volcker. Pero esa retórica populista oscurece el hecho de que las políticas necesarias para generar baja inflación son susceptibles de reducir las ganancias futuras de la mayoría de la población trabajadora recortando sus posibilidades de empleo y tasas salariales.

El precio de la estabilidad de los precios

Cuando arrebató el poder al régimen del *apartheid* en 1994, el nuevo gobierno sudafricano del CNA (Congreso Nacional Africano) declaró que aplicaría una política macroeconómica al estilo del FMI. Este enfoque prudente se consideró necesario si no se quería espantar a los inversores, dados sus antecedentes revolucionarios de izquierda.

Con el fin de preservar la estabilidad de los precios, los tipos de interés se mantuvieron altos; en su nivel máximo a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000, los tipos de interés reales eran del 10%-12%. Gracias a esta política monetaria estricta, Sudáfrica ha podido mantener su índice de inflación durante ese período en 6,3% anual.[17] Pero esto se consiguió a un precio enorme para el crecimiento y el empleo. Dado que la empresa no financiera media de Sudáfrica tiene una tasa de beneficio inferior al 6%, unos tipos de interés reales del 10%-12% suponían que pocas compañías podían pedir préstamos para invertir.[18] No es de extrañar que la

[17] Calculado a partir de los datos del FMI.

[18] Sobre los datos de la tasa de beneficio, véase S. Claessens, S. Djankov y L. Lang, "Corporate Growth, Financing, and Risks in the Decades before East Asia's Financial Crisis", informe de trabajo de investigación sobre políticas, Nº 2017, Washington, D.C., Banco Mundial, 1998, figura 1.

tasa de inversión (como parte del PIB) cayera desde el histórico 20%-25% (a principios de los años ochenta llegó a más del 30%) hasta el 15%.[19] Teniendo en cuenta unos niveles de inversión tan bajos, la economía sudafricana no ha salido muy mal parada: entre 1994 y 2005, su renta per cápita aumentó al 1,8% anual. Pero claro, eso solo "teniendo en cuenta..."

A menos que Sudáfrica participe en un programa de redistribución a gran escala (lo cual no es políticamente factible ni económicamente prudente), la única manera de reducir la enorme diferencia de nivel de vida entre los colectivos raciales del país consiste en generar crecimiento rápido y crear más empleo, para que más personas puedan unirse a la corriente económica principal y mejorar su nivel de vida. Actualmente, la nación presenta una tasa de desempleo *oficial* del 26%-28%, una de las más altas del mundo;* un índice de crecimiento anual del 1,8% es insuficiente para producir una reducción seria del desempleo y la pobreza. En los últimos años, afortunadamente el gobierno sudafricano ha apreciado lo disparatado de ese enfoque y ha bajado los tipos de interés, pero los tipos de interés reales, de en torno al 8%, siguen siendo demasiado altos para una inversión enérgica.

En la mayoría de países, las empresas que no pertenecen al sector financiero obtienen beneficios del 3%-7%.[20] Por lo tanto, si el

[19] T. Harjes y L. Ricci, "What Drives Saving in South Africa?", en M. Nowak y L. Ricci, *Post-Apartheid South Africa: The First Ten Years*, Washington, D.C., FMI, 2005, p. 49, figura 4.1.

* Las tasas de desempleo en los países en vías de desarrollo subestiman el verdadero grado de desempleo, pues mucha gente pobre no puede permitirse estar desempleada (al no existir estado de bienestar social) y, por lo tanto, termina trabajando en empleos de productividad extraordinariamente baja (por ejemplo, vendiendo baratijas en la calle, abriendo puertas a cambio de una propina). Esto se conoce como "desempleo encubierto" entre los economistas.

[20] Existen muchas formas distintas de calcular tasas de beneficio, pero el concepto pertinente aquí es rendimientos sobre el capital invertido. Según Claessens *et al.*, 1998, figura 1, los rendimientos sobre el capital invertido en 46 países desarrollados y subdesarrollados durante 1988-1996 oscilaron entre el 3,3% (Austria) y el 9,8% (Tailandia). La proporción se situaba entre el 4% y el 7% en 40 de las 46 naciones, bajaba del 4% en tres países y superaba el 7% en otros tres. Otro estudio del Banco Mundial sitúa la tasa de beneficio media para empresas no financieras en economías de "mercado emergente" (países de ingresos medios) durante los años noventa (1992-2001) en un nivel inferior al 3,1% (renta neta/activos). Véase S. Mohapatra, D. Ratha y P. Suttle, "Corporate Financing Patterns and Performance in Emerging Markets", Washington, D.C., Banco Mundial, marzo de 2003, mimeo.

interés real supera ese nivel, tiene más sentido para los inversores potenciales depositar su dinero en el banco, o comprar bonos, en lugar de invertirlo en una empresa productiva. Teniendo en cuenta además todas las molestias que acarrea la administración de compañías productivas –problemas de mano de obra, de suministro de piezas, de pagos de los clientes, etc.–, el beneficio mínimo puede ser incluso más bajo. Dado que las empresas de las naciones en vías de desarrollo tienen poco capital acumulado internamente, la mayor dificultad para conseguir préstamos supone que las compañías no pueden invertir demasiado. Esto da lugar a baja inversión, lo cual, a su vez, implica bajo crecimiento y escaso empleo. Esto es lo que ha ocurrido en Brasil, Sudáfrica y muchas otras naciones en vías de desarrollo cuando siguieron el consejo de los malos samaritanos y adoptaron un índice de inflación muy bajo.

Con todo, al lector le sorprenderá saber que los países ricos malos samaritanos, que tanto interés tienen en predicar a las naciones en vías de desarrollo la importancia de tipos de interés reales elevados como clave para la disciplina monetaria, han recurrido a políticas monetarias laxas cuando han necesitado generar ingresos y empleo. En el momento álgido de su bum de crecimiento posterior a la Segunda Guerra Mundial, los tipos de interés reales en los países ricos eran todos muy bajos... o incluso negativos. Entre 1960 y 1973, la última mitad de la "edad dorada del capitalismo" (1950-1973), cuando todas las naciones ricas de hoy en día alcanzaron inversiones elevadas y crecimiento rápido, los tipos de interés reales promediaban 2,6% en Alemania, 1,8% en Francia, 1,5% en Estados Unidos, 1,4% en Suecia y -1,0% en Suiza.[21]

Una política monetaria demasiado rígida disminuye la inversión. La menor inversión frena el crecimiento y la creación de empleo. Puede que esto no plantee un problema enorme a países ricos con un nivel de vida ya elevado, una provisión generosa del Estado de bienestar social y bajo índice de pobreza, pero es un desastre para las naciones subdesarrolladas que requieren desesperadamente más inversiones y empleo y a menudo tratan de manejar un alto grado de desigualdad de ingresos sin recurrir a un programa de redistribución a gran escala que, de todos modos, puede ocasionar más problemas de los que resuelve.

[21] OCDE, *Historical Statistics*, París, OCDE, tabla 10.10.

Dados los costes de adoptar una política monetaria restringida, dar independencia al banco central con el único propósito de controlar la inflación es lo último que un país en vías de desarrollo debe hacer, porque consolidará institucionalmente un programa macroeconómico monetarista que resulta especialmente inadecuado para esas naciones. Tanto más cuanto que en realidad *no* existe ninguna evidencia clara de que una mayor independencia del banco central rebaje el índice inflacionario en los países en desarrollo, y todavía menos ayuda a alcanzar otros objetivos deseables, como más crecimiento y menos desempleo.[22]

Es un mito que los banqueros centrales son tecnócratas no partidistas. Es bien sabido que tienden a escuchar con gran atención la opinión del sector financiero y a poner en práctica políticas que lo favorecen, en caso necesario a costa de la industria manufacturera o los asalariados. Así pues, darles independencia les permite adoptar políticas que favorecen a sus integrantes naturales sin que lo parezca. La predisposición política sería aún peor si les dijéramos explícitamente que no deben preocuparse de ningún objetivo político que no sea la inflación.

Además, la independencia del banco central plantea un problema importante para la responsabilidad democrática (hablaré más de ello en el capítulo 8). La cara B del argumento de que los banqueros centrales pueden tomar buenas decisiones solo porque sus empleos no dependen de contentar al electorado es que pueden emprender políticas que perjudican impunemente a la mayoría de la población, sobre todo si se les dice que no se preocupen más que del índice de inflación. Los banqueros centrales deben ser supervisados por políticos electos, para que sean, aunque sea de lejos, sensibles a la voluntad popular. Es precisamente por eso por lo que los estatutos de la Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos definen como su responsabilidad pri-

[22] No existen pruebas de que una mayor independencia del banco central tenga alguna relación con menor inflación, más crecimiento, más empleo, mejor equilibrio presupuestario o incluso mayor estabilidad financiera en países en vías de desarrollo. Véanse las pruebas presentadas en S. Eijffinger y J. de Haan, "The Political Economy of Central-bank Independence", *Special Papers in International Economics*, Nº 19, Universidad de Princeton, 1996, y B. Sikken y J. de Haan, "Budget Deficits, Monetization, and Central-bank Independence in Developing Countries", *Oxford Economic Papers*, vol. 50, Nº 3, 1998.

mera "dirigir la política monetaria de la nación influyendo en las condiciones monetarias y crediticias de la economía en busca del *máximo empleo, precios estables y tipos de interés moderados a largo plazo* [la cursiva es mía]"[23] y que su presidente está sometido a interrogatorio por parte del Congreso. Resulta irónico, pues, que el gobierno estadounidense se comporte internacionalmente como un mal samaritano y anime a los países en vías de desarrollo a crear un banco central independiente exclusivamente centrado en la inflación.

Cuando la prudencia no es prudente

Gordon Brown, el ministro de Economía y Hacienda del Reino Unido desde 1997, se jacta de haberse ganado el apodo de "ministro de hierro". Este mote estaba asociado al ex canciller (primer ministro) alemán Otto von Bismarck pero, a diferencia de la "ferretería" de Bismarck, que era en política internacional, la de Brown ocupa el terreno de las finanzas públicas. Ha sido elogiado por su determinación a no ceder a la petición de gasto deficitario, procedente de sus partidarios en el sector público, que clamaban comprensiblemente por más dinero al cabo de años de recortes presupuestarios conservadores. El señor Brown ha recalcado constantemente la importancia de la prudencia en la gestión fiscal, hasta el punto de que William Keegan, un destacado periodista financiero británico, tituló su libro sobre la política económica de Brown *The Prudence of Mr. Gordon Brown*. La prudencia, al parecer, se ha convertido en la virtud suprema en un ministro de Economía.

El énfasis en la prudencia fiscal ha sido un tema central en la macroeconomía neoliberal promovida por los malos samaritanos. Argumentan que el gobierno no debe vivir por encima de sus posibilidades y tiene que equilibrar siempre su presupuesto. Afirman que el gasto deficitario sólo lleva a la inflación y mina la estabilidad económica, lo cual, a su vez, reduce el crecimiento y disminuye el nivel de vida de las personas con ingresos fijos.

Una vez más, ¿quién puede dar razones en contra de la prudencia? Pero, como en el caso de la inflación, la verdadera pre-

[23] <http://es.wikipedia.org/wiki/Reserva_Federal>.

gunta consiste en qué significa exactamente ser prudente. Por un lado, ser prudente no significa que el gobierno tenga que cuadrar sus cuentas todos los años, como predican los malos samaritanos a los países en vías de desarrollo. Es posible que haya que equilibrar el presupuesto gubernamental, pero esto debe conseguirse al cabo de un ciclo de negocios en vez de cada año. El año es una unidad de tiempo sumamente artificial en términos económicos, y no tiene nada de sagrado. De hecho, si siguiéramos esta lógica, ¿por qué no decir a los gobiernos que cuadren sus cuentas cada mes o incluso cada semana? Como dijo el mensaje principal de Keynes, lo que importa es que, durante el ciclo de negocios, el gobierno haga de contrapeso al comportamiento del sector privado, se meta en el gasto deficitario durante las depresiones económicas y genere un superávit presupuestario durante los repuntes de la economía.

Para un país en vías de desarrollo, puede hasta tener sentido mantener un déficit presupuestario de forma permanente a medio plazo, siempre y cuando la deuda resultante sea sostenible. Incluso a nivel de individuos, es perfectamente prudente pedir dinero prestado para estudiar o criar una familia y devolver la deuda cuando el poder adquisitivo sea más alto. Análogamente, tiene sentido para una nación subdesarrollada "pedir prestado a generaciones futuras" manteniendo déficit presupuestarios con el fin de invertir por encima de sus posibilidades y por lo tanto acelerar el crecimiento económico. Si el país logra acelerar su crecimiento, las generaciones futuras serán recompensadas con unos niveles de vida más elevados de los que habría sido posible sin ese gasto deficitario gubernamental.

Pese a todo ello, el FMI sigue obsesionado con que los gobiernos de países en vías de desarrollo cuadren sus cuentas cada año, sin reparar en los ciclos de negocios o estrategias de desarrollo a más largo plazo. Así pues, impone condiciones de equilibrio presupuestario, o incluso el requisito de tener superávit, a países en crisis macroeconómica que podrían de hecho beneficiarse del gasto deficitario por parte del gobierno.

Por ejemplo, cuando Corea suscribió un acuerdo con el FMI en diciembre de 1997 después de una crisis monetaria, se le exigió que generara un superávit presupuestario equivalente al 1% del PIB. Dado que un enorme éxodo de capital extranjero ya estaba llevando el país a una profunda recesión, habrían tenido que autorizarle

a incrementar los déficit presupuestarios gubernamentales. Si algún país podía permitirse hacer eso, era Corea: en aquella época tenía una de las reservas de deuda gubernamental en proporción al PIB más bajas del mundo, incluidas todas las naciones ricas. Pese a ello, el FMI prohibió a Corea que utilizara el gasto deficitario. No es de extrañar que la economía cayera en picado. En los primeros meses de 1998, más de 100 empresas *al día* quebraron y la tasa de desempleo casi se triplicó. Solo cuando esta incontrolable espiral económica descendente parecía resuelta a continuar, el FMI cedió y permitió al gobierno coreano tener un déficit presupuestario, pero solo muy pequeño (de un máximo del 0,8% del PIB).[24] En un caso más extremo, tras su crisis financiera del mismo año, Indonesia recibió también indicaciones del FMI para que recortara el gasto del gobierno, especialmente las subvenciones alimentarias. Cuando se combinó con un aumento de los tipos de interés hasta el 80%, el resultado fue una quiebra empresarial generalizada, desempleo masivo y disturbios urbanos. Como consecuencia, Indonesia experimentó un gigantesco descenso del 16% en su producción en 1998.[25]

Si estuvieran en circunstancias parecidas, los malos samaritanos ricos nunca harían lo que dicen a las naciones pobres que hagan. En su lugar reducirían los tipos de interés y aumentarían el gasto deficitario del gobierno con el fin de impulsar la demanda. Ningún ministro de Economía de un país rico sería lo bastante estúpido para subir los tipos de interés y tener superávit presupuestarios durante recesiones económicas. Cuando la economía estadounidense se tambaleaba a consecuencia del reventón de la llamada burbuja de dot.com y de los atentados contra el World Trade Center del 11 de septiembre en los albores del siglo XXI, la solución tomada por el gobierno republicano de George W. Bush, en teoría "fiscalmente responsable" y antikeynesiano, fue –lo ha adivinado– gasto deficitario gubernamental (combinado con una política monetaria de un relajamiento sin precedentes). En 2003 y 2004, el déficit presupuestario de Estados Unidos alcanzó casi el 4% de su PIB. Otros

[24] Sobre la evolución de la política del FMI en Corea después de la crisis de 1997, véase S.-J. Shin y H.-J. Chang, *Restructuring Korea Inc.*, Londres, Routledge Curzon, 2003, capítulo 3.

[25] J. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus Ediciones, 2003, capítulo 3.

gobiernos de países ricos han hecho lo mismo. Durante 1991-1995, un período de recesión económica, el índice del déficit gubernamental con respecto al PIB fue del 8% en Suecia, del 5,6% en el Reino Unido, del 3,3% en Holanda y del 3% en Alemania.[26]

Las medidas "prudentes" del sector financiero recomendadas por los malos samaritanos han ocasionado también otros problemas para la gestión macroeconómica en países en vías de desarrollo. La proporción de la adecuación del capital del BIS, que ya he expuesto antes, ha sido especialmente importante al respecto.

La proporción del BIS exige que el préstamo de un banco cambie de acuerdo con los cambios en su base de capital. Dado que los precios de los activos que constituyen la base de capital de un banco suben cuando la economía marcha bien y bajan cuando va mal, esto significa que la base de capital crece y mengua junto con el ciclo económico. Como consecuencia, los bancos pueden aumentar sus préstamos en los buenos tiempos incluso sin ninguna mejora inherente a la calidad de los activos que poseen, sencillamente porque su base de capital se amplía debido a la inflación del precio del activo. Esto contribuye al bum, sobrecalentando la economía. Durante una recesión, la base de capital de los bancos disminuye, al mismo tiempo que los precios bajan, obligándoles a pedir la devolución de préstamos, lo cual, a su vez, hace caer la economía todavía más. Si bien puede ser prudente para bancos individuales cumplir la proporción de la adecuación del capital del BIS, si todos los bancos la siguen, el ciclo de negocios se ampliará mucho, lo que terminará por perjudicar a las propias entidades bancarias.*

Cuando las fluctuaciones económicas se agrandan, las fluctuaciones en política fiscal tienen que agrandarse también si quieren desempeñar un papel contracíclico adecuado. Pero los grandes ajustes en el gasto gubernamental ocasionan problemas. Por

[26] H.-J. Chang e I. Grabel, 2004, p. 194.

* Más recientemente, el BIS ha sugerido un sistema todavía más "prudente" llamado BIS II, en que los préstamos son ponderados por su riesgo de crédito. Por ejemplo, los préstamos más arriesgados (digamos, financiamiento empresarial) tienen que ser apoyados por una base de capital mayor que los préstamos más seguros (por ejemplo, créditos hipotecarios para la compra de casas) del mismo valor nominal. Esto será especialmente malo para los países en vías de desarrollo, cuyas empresas tienen un nivel de solvencia bajo, por cuanto supone que los bancos tendrían un incentivo especial para reducir sus préstamos a sociedades anónimas de naciones subdesarrolladas.

un lado, un gran incremento en el gasto del gobierno durante una recesión económica hace que sea más probable que el gasto se destine a proyectos mal preparados. Por otro lado, introducir grandes recortes en el gasto gubernamental durante un repunte económico resulta difícil debido a la resistencia política. Dadas las circunstancias, la mayor volatilidad creada por la aplicación estricta de la proporción del BIS (y la apertura de mercados de capitales, como hemos visto en el capítulo 4) ha hecho en realidad que resulte más difícil dirigir una buena política fiscal.[27]

Keynesianismo para los ricos, monetarismo para los pobres

Gore Vidal, el escritor estadounidense, definió en cierta ocasión el sistema económico norteamericano como "libre empresa para los pobres y socialismo para los ricos".[28] La política macroeconómica a escala global es un poco así. Es keynesianismo para los ricos y monetarismo para los pobres.

Cuando los países ricos entran en recesión, por lo general relajan la política monetaria y aumentan los déficit presupuestarios. Cuando sucede lo mismo en naciones en vías de desarrollo, los malos samaritanos, a través del FMI, les obligan a aumentar los tipos de interés a niveles absurdos y a equilibrar sus presupuestos, o incluso a generar superávit presupuestario, aunque tales acciones tripliquen el desempleo y provoquen disturbios en las calles. Cuando Corea estaba inmersa en su mayor crisis financiera de todos los tiempos en 1997, el FMI permitió al país tener déficit presupuestarios equivalentes solo al 0,8% del PIB (y, por cierto, después de intentar lo contrario durante varios meses, con consecuencias desastrosas); cuando Suecia tuvo un problema similar (debido a la apertura mal gestionada de su mercado de capitales, como fue

[27] Es por este motivo por el que Ocampo arguye que "no se puede esperar que las políticas fiscales sirvan por sí mismas como el principal instrumento de gestión contracíclica" (2005, p. 11).

[28] Este comentario se hizo en el documental *Gore Vidal: The Man Who Said No,* realizado cuando Vidal hizo campaña en 1982 como senador de California contra Jerry Brown. La cita completa es: "En servicios públicos, vamos a la zaga de todas las naciones industrializadas de Occidente, prefiriendo que el dinero público no se destine a la gente sino a grandes empresas. El resultado es una sociedad única en la que tenemos libre empresa para los pobres y socialismo para los ricos".

el caso de Corea en 1997) a principios de los años noventa, sus déficit presupuestarios fueron, proporcionalmente, diez veces mayores (el 8% de su PIB).

Irónicamente, cuando los ciudadanos de los países en vías de desarrollo se aprietan voluntariamente el cinturón, son objeto de mofa por no entender la economía keynesiana elemental. Por ejemplo, cuando algunas amas de casa coreanas hicieron campaña a favor de medidas voluntarias de austeridad, entre ellas servir comidas más frugales en casa después de la crisis financiera de 1997, el corresponsal del *Financial Times* en Corea se burló de su estupidez, diciendo que tales acciones "podían agudizar la caída del país en la recesión, porque reducirían aún más la demanda necesaria para estimular el crecimiento".[29] Pero ¿qué diferencia hay entre lo que hacían esas amas de casa coreanas y los recortes de gastos impuestos por el FMI, que el corresponsal del *FT* consideraba de lo más sensato?

Los malos samaritanos han impuesto a las naciones en vías de desarrollo políticas macroeconómicas que dificultan seriamente su capacidad para invertir, crecer y crear puestos de trabajo a largo plazo. La denuncia categórica –y simplista– de "vivir por encima de sus posibilidades" ha hecho imposible para ellas "pedir prestado para invertir" con el fin de acelerar el crecimiento económico. Si denunciamos categóricamente a las personas por vivir por encima de sus posibilidades, deberíamos, entre otras cosas, censurar a los jóvenes por pedir préstamos para invertir en el desarrollo de su carrera o en la educación de sus hijos. Esto no puede ser justo. Vivir por encima de las propias posibilidades puede ser adecuado o no; todo depende de la fase de desarrollo en la que se encuentre el país y el uso que se haga del dinero prestado.

[29] John Burton, el corresponsal del *Financial Times* en Seúl en los primeros días de la crisis financiera coreana de 1997, escribió: "El público ha reaccionado como lo ha hecho en recesiones económicas anteriores obedeciendo las llamadas a apretarse el cinturón con la creencia de que gastar menos salvará de alguna manera la nación de su crisis de deuda". Desgraciadamente, en su opinión, "ningún economista ha advertido que algunas medidas de austeridad, como las promesas de las amas de casa de servir comidas más frugales en sus casas, pueden hundir más el país en la recesión porque reducirán todavía más la demanda necesaria para impulsar el crecimiento". J. Burton: "Koreans resist the economic Facuss – With a presidential election near, foreign plots are blamed for national ills", *The Financial Times*, 12 de diciembre de 1997.

Puede que el señor Cavallo, el ministro de Economía argentino, tuviera razón al decir que los países en vías de desarrollo son como "adolescentes rebeldes" que necesitan "crecer". Pero, en realidad, actuar como un adulto no es crecer. El adolescente debe recibir una educación y encontrar un trabajo apropiado; no basta con fingir que es adulto y dejar la escuela para poder engrosar sus ahorros. Análogamente, para "crecer" de verdad, no basta para las naciones subdesarrolladas con usar políticas que convienen a los países "adultos". Lo que deben hacer es invertir en su futuro. Para hacer eso, debería permitírseles adoptar políticas macroeconómicas que fuesen más favorables a la inversión y al crecimiento que las empleadas por las naciones ricas, y que fuesen *mucho más* agresivas que los malos samaritanos les autorizan a adoptar hoy en día.

Capítulo 8
Zaire frente a Indonesia
¿Debemos volver la espalda a países corruptos y antidemocráticos?

Zaire: En 1961, Zaire (ahora la República Democrática del Congo) era un país desesperadamente pobre con una renta per cápita anual de 67 dólares. Mobutu Sese Seko accedió al poder merced a un golpe militar en 1965 y gobernó hasta 1997. Se calcula que ha robado 5.000 millones de dólares durante los 32 años de su mandato, o aproximadamente 4,5 veces la renta nacional en 1961 (1.100 millones de dólares).

Indonesia: En ese mismo año, con una renta per cápita anual de solo 49 dólares, Indonesia era todavía más pobre que Zaire. Mohamed Suharto accedió al poder merced a un golpe militar y gobernó hasta 1998. Se calcula que ha robado por lo menos 15.000 millones de dólares durante los 32 años de su mandato. Hay quien sugiere que esa cifra podría llegar incluso a 35.000 millones de dólares. Sus hijos se convirtieron en algunos de los hombres de negocios más ricos del país. Si tomamos el punto medio de estas dos estimaciones (25.000 millones de dólares), Suharto ha robado el equivalente a 5,2 veces la renta nacional de su país en 1961 (4.800 millones de dólares).

La renta per cápita de Zaire en poder adquisitivo en 1997, cuando Mobutu fue destituido, era *un tercio* de su nivel en 1965, cuando accedió al poder. En 1997, el país ocupaba el puesto 141 entre los 174

países para los que la ONU calculaba un "índice de desarrollo humano" (IDH). El IDH tiene en cuenta no solo los ingresos sino también la "calidad de vida", medida en esperanza de vida y alfabetismo.

Teniendo en cuenta las estadísticas de corrupción, Indonesia debería haber funcionado aún peor que Zaire. Pero así como el nivel de vida *descendió* tres veces durante el mandato de Mobutu, el de Indonesia *subió* más del triple durante el gobierno de Suharto. Su clasificación de IDH en 1997 era el puesto 105, no el propio de una economía "milagrosa" pero loable de todos modos, sobre todo teniendo en cuenta desde dónde había partido.

El contraste Zaire-Indonesia muestra las limitaciones de la opinión, cada vez más popular, difundida por los malos samaritanos de que la corrupción es uno de los principales obstáculos, si no necesariamente *el* mayor, al desarrollo económico. Este argumento sostiene que no sirve de nada ayudar a países pobres con dirigentes corruptos, porque "harán de Mobutu" y gastarán el dinero. Este punto de vista se refleja en la reciente campaña anticorrupción del Banco Mundial, bajo el liderazgo del ex subsecretario de Defensa de Estados Unidos Paul Wolfowitz, quien declaró: "La lucha contra la corrupción forma parte de la lucha contra la pobreza, no solo porque la corrupción es mala sino también porque retarda mucho el desarrollo económico".[1] Desde el comienzo del liderazgo de Wolfowitz en enero de 2005, el Banco Mundial ha suspendido desembolsos de préstamos a varias naciones en vías de desarrollo por causa de la corrupción.[2]

La corrupción es un problema grave en muchos países subdesarrollados. Pero los malos samaritanos la están utilizando como una justificación conveniente para la reducción de sus compromisos de ayuda, pese al hecho de que recortar la ayuda perjudicará más a los pobres de como lo harán los dirigentes deshonestos de un país, sobre todo en las naciones más pobres (que tienden a ser más corruptas, por razones que ya explicaré).[3] Además, em-

[1] Rueda de prensa, 15 de octubre de 2006.

[2] A fecha de abril de 2006, entre ellos figuraban Chad, Kenia y el Congo en África; la India, Bangladés y Uzbekistán en Asia; Yemen en Oriente Medio, y Argentina en América Latina. Véase el sitio web de la ONG Brettonwoods Project, dedicada a controlar el FMI y el Banco Mundial: <http://brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5B126%5D=x126-531789>.

[3] Este punto fue expresado con elocuencia por Hilary Benn, secretario británico

plean cada vez más la corrupción como "justificación" de los fracasos de las políticas neoliberales que han fomentado durante las últimas dos décadas y media. Esas políticas han fracasado porque eran defectuosas, no porque hayan sido arrolladas por factores antidesarrollo locales, como corrupción o cultura "errónea" (como expondré en el siguiente capítulo), contrariamente a lo que se aduce cada vez más entre los malos samaritanos.

¿Perjudica la corrupción al desarrollo económico?

La corrupción es una violación de la confianza depositada por sus "accionistas" en los detentores de cargos en cualquier organización, ya sea un gobierno, una empresa, un sindicato o incluso una ONG (organización no gubernamental). Es cierto que pueden darse casos de "corrupción por causa noble"; un ejemplo así fue el de los sobornos de oficiales nazis por parte de Oscar Schindler que salvaron las vidas de cientos de judíos, inmortalizado en la película de Steven Spielberg *La lista de Schindler.*[4] Pero esas son excepciones, y la corrupción es, por norma general, moralmente inaceptable.

La vida sería más sencilla si cosas moralmente inaceptables como la corrupción tuvieran también consecuencias económicas inequívocamente negativas. Pero la realidad es mucho más compleja. Considerando solo la última mitad de siglo, sin duda hay países, como Zaire bajo Mobutu o Haití bajo Duvalier, cuya economía fue echada a perder por una corrupción desbordada. En el otro extremo, tenemos naciones como Finlandia, Suecia y Singapur, que son célebres por su limpieza y que también han funcionado muy bien económicamente. Luego tenemos países como Indonesia que fueron muy corruptos pero tuvieron un buen rendimiento económico. Algunas otras naciones –vienen a la mente Italia, Japón, Corea, Taiwán y China– han funcionado todavía mejor que Indo-

de desarrollo internacional, en la reunión anual 2006 del Banco Mundial, cuando se negó a ofrecer apoyo incondicional a la campaña anticorrupción del señor Wolfowitz.

[4] G. Hodgson y S. Jiang, "The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutionalist Perspective", documento presentado en la reunión anual de la Asociación Europea para la Política Económica Evolutiva, 3-4 de noviembre de 2006, Estambul.

nesia durante ese período, pese a una corrupción arraigada a una escala extendida y a menudo masiva (aunque no tan grave como en Indonesia).

Y la corrupción no es solo un fenómeno del siglo XX. La mayoría de los países ricos de la actualidad se industrializaron con éxito pese al hecho de que su vida pública fue espectacularmente corrupta.* En Gran Bretaña y Francia, la venta abierta de cargos públicos (por no hablar de honores) fue una práctica común por lo menos hasta el siglo XVIII.[5] En Gran Bretaña, hasta principios del siglo XIX, se consideraba perfectamente normal que los ministros "tomaran prestados" fondos de su ministerio para beneficio personal.[6] Hasta 1870, los nombramientos de funcionarios civiles de alto rango en Gran Bretaña se hacían en base a patrocinio en lugar de mérito. El *chief whip* del gobierno (jefe de fila del grupo parlamentario) era llamado entonces secretario de patrocinio del Tesoro, porque (distribuir) el patrocinio *era* su principal misión.[7] En Estados Unidos, el nepotismo, en el que se asignaban cargos públicos a los partidarios del partido gobernante sin atender a sus cualificaciones profesionales, se afianzó a comienzos del siglo XIX

* Su corrupción fue tal que la propia definición de corrupción era distinta a la que prevalece hoy en día. Cuando le acusaron de corrupto en el Parlamento en 1730, Robert Walpole admitió libremente que poseía grandes propiedades y preguntó: "Habiendo ejercido algunos de los cargos más lucrativos durante casi 20 años, ¿qué se podía esperar, a menos que sea delito apoderarse de grandes propiedades a través de cargos importantes?". Dio la vuelta a la argumentación de sus acusadores preguntándoles: "¿Cuánto más delito tiene que ser hacerse con propiedades por medio de cargos menores?". Véase Nield, *Public Corruption – The Dark Side of Social Evolution*, Londres, Anthem Press, 2002, p. 62.

[5] Véase C. Kindleberger, *A Financial History of Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1984, pp. 160-161 para Inglaterra y pp. 168-169 para Francia [versión en castellano: *Historia financiera de Europa*, Barcelona, Editorial Crítica, 1988]. Véase también R. Nield, *Public Corruption – The Dark Side of Social Evolution*, Londres, Anthem Press, 2002, capítulo 4 para Francia y capítulo 6 para Gran Bretaña. Incluso en Prusia, supuestamente el país europeo menos corrupto del siglo XVIII, los cargos públicos no se ponían a la venta abiertamente sino que de hecho se vendían al mejor postor, pues el gobierno daba con mucha frecuencia empleos a quienes estaban dispuestos a pagar la cifra más alta en el tributo que habitualmente se imponía al salario del primer año. Véase R. Dorwart, *The Administrative Reforms of Frederick William I of Prussia*,Cambridge, Harvard University Press, 1953, p. 192.

[6] Nield, 2002, p. 62.

[7] En teoría tenía que inducir a los miembros de su partido a apoyar al gobierno regalándoles cargos en la administración pública. Véase *ibid.*, p. 72.

y estuvo particularmente extendido durante unas décadas después de la guerra de Secesión. Ni un solo burócrata federal estadounidense fue nombrado a través de un procedimiento competitivo y abierto hasta la Ley Pendleton de 1883.[8] Pero ese fue un período en el que Estados Unidos constituyó una de las economías de crecimiento más rápido del mundo.

También el proceso electoral era espectacularmente corrupto. En Gran Bretaña, los sobornos, el *treating* (que se hacía típicamente invitando a copas en bares afiliados al partido), las promesas de empleo y las amenazas a los votantes fueron habituales hasta la Ley de Prácticas Corruptas e Ilegales de 1883. Incluso después de promulgarse la ley, la corrupción electoral persistió hasta bien entrado el siglo XX en elecciones locales. En Estados Unidos, a menudo se utilizaban funcionarios públicos para campañas de partidos políticos (incluso se les obligaba a hacer donaciones para financiar la campaña electoral). El fraude electoral y la compra de votos eran comunes. Las elecciones en Estados Unidos, donde había multitud de inmigrantes, implicaban convertir al instante extranjeros inelegibles en ciudadanos con derecho a voto, lo cual se hacía "sin más solemnidad que, y casi con tanta celeridad como, convertir un puerco en carne de cerdo en una envasadora de Cincinnati", según el *New York Tribune* en 1868.[9] Con campañas electorales caras, no resultaba demasiado sorprendente que muchos funcionarios electos buscaran activamente sobornos. A finales del siglo XIX, la corrupción legislativa en Estados Unidos, sobre todo en las asambleas estatales, se agravó tanto que el futuro presidente estadounidense Theodore Roosevelt lamentó que los asambleístas neoyorquinos, que participaron en la compra abierta de votos a grupos de presión, "tuvieran el mismo concepto de la vida pública y el servicio civil que el que tiene un buitre de una oveja muerta".[10]

[8] La Ley Pendleton exigía cubrir los puestos más importantes (aproximadamente el 10% del total) mediante un procedimiento competitivo. Esta proporción no aumentó al 50% hasta 1897. G. Benson, *Political Corruption in America*, Lexington, Lexington Books, 1978, pp. 80-85.

[9] Citado en T. Cochran y W. Miller, *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America*, Nueva York, The Macmillan Company, 1942, p. 159.

[10] Citado en J. Garraty y M. Carnes, *The American Nation – A History of the United States*, 10ª ed., Nueva York, Addison Wesley Longman, 2000, p. 472. La venta abierta de votos por parte de ese colectivo estuvo especialmente extendida en las décadas de 1860 y 1870. El grupo de asambleístas de ambos partidos, llamado "Black Horse

¿Cómo es posible que la corrupción tenga unas consecuencias económicas tan distintas en economías diversas? Muchos países corruptos funcionan desastrosamente (por ejemplo, Zaire y Haití), otros lo han hecho decentemente (por ejemplo, Indonesia), mientras que otros más funcionan muy bien (por ejemplo, Estados Unidos a finales del siglo XIX y los países del este asiático después de la Segunda Guerra Mundial). Para responder a esa pregunta, debemos abrir la "caja negra" llamada corrupción y comprender sus mecanismos internos.

Un soborno es una transferencia de riqueza de una persona a otra. No *necesariamente* tiene efectos negativos en la eficiencia y el crecimiento económicos. Si el ministro (o cualquier otro funcionario) que acepta un soborno de un capitalista invierte ese dinero en otro proyecto que es por lo menos tan productivo como aquel en el que el capitalista habría invertido de otro modo (si no hubiese tenido que pagar el soborno), es posible que la corrupción que implica no tenga ningún efecto en la economía en lo que se refiere a eficiencia o crecimiento. La única diferencia es que el capitalista es más pobre y el ministro, más rico; es decir, es una cuestión de distribución de rentas.

Desde luego, siempre cabe la posibilidad de que ese dinero no sea utilizado por el ministro tan productivamente como por el capitalista. El ministro puede derrochar sus ganancias ilícitas en consumo ostentoso, mientras que el capitalista podría haber invertido el mismo dinero sabiamente. Ese suele ser el caso. Pero no se puede suponer que sea así *a priori*. Históricamente, muchos burócratas y políticos han demostrado ser inversores astutos, mientras que muchos capitalistas han dilapidado sus fortunas. Si el ministro emplea el dinero con mayor eficacia que el capitalista, la corrupción puede incluso favorecer el crecimiento económico.

Una cuestión crítica al respecto es si el dinero sucio se queda en el país. Si el soborno se deposita en un banco suizo, no contri-

---

Cavalry" (Caballería Negra), exigía 1.000 dólares por voto para hacer que se aprobara un decreto de ley sin discusión y los enérgicos sobornos disparaban los precios hasta 5.000 dólares por voto. El grupo introdujo asimismo "leyes de huelga", que, si se aprobaban, obstaculizaban en gran medida ciertos intereses o sociedades ricos, y entonces exigían pagos para rechazar la ley. Como consecuencia, algunas empresas crearon organizaciones de cabildeo que compraban legislación, protegiéndose así de chantajes. Véase Benson, 1978, pp. 59-60.

buirá a generar más ingresos y empleo a través de inversión, que es un modo en que ese dinero detestable puede "redimirse". Y, de hecho, esa es una de las varias razones de la diferencia entre Zaire e Indonesia. En Indonesia, el dinero procedente de corrupción se quedó básicamente en el país, creando puestos de trabajo e ingresos. En Zaire, la mayor parte del dinero corrupto se envió fuera de sus fronteras. Si ha de tener dirigentes corruptos, procure al menos que mantengan su botín en casa.

Tanto si la transferencia de ingresos debida a corrupción da lugar a un uso más (o menos) productivo del dinero pagado en concepto de sobornos como si no, la corrupción puede ocasionar una serie de problemas económicos "distorsionando" decisiones gubernamentales.

Por ejemplo, si un soborno permite a un productor menos eficiente construir, pongamos por caso, una fundición nueva, esto disminuirá la eficiencia económica. Pero, una vez más, ese desenlace no es un resultado inevitable. Se ha dicho que el productor que está dispuesto a pagar el soborno más alto probablemente será también el más eficiente, por cuanto el productor que espera sacar más dinero de la licencia estaría dispuesto, por definición, a ofrecer el mayor soborno para conseguirla. De ser así, conceder la licencia al productor que paga el soborno más elevado viene a ser lo mismo que un gobierno que subasta la licencia y resulta, por tanto, la mejor forma de elegir al productor más eficiente... salvo que los ingresos potenciales de la subasta vayan a parar a un funcionario sin escrúpulos en lugar de al tesoro del Estado, como habría ocurrido en una subasta transparente. Por supuesto, este argumento del "soborno como una subasta extraoficial" (y eficiente) se cae a pedazos si los productores más eficientes son moralmente íntegros y se niegan a pagar sobornos, en cuyo caso la corrupción permitirá a un fabricante menos eficiente conseguir la licencia.

La corrupción también puede "distorsionar" las decisiones del gobierno dificultando la regulación. Si una compañía de aguas que suministra agua de calidad inferior puede perpetuar esta práctica sobornando a los funcionarios pertinentes, habrá consecuencias económicas negativas: una mayor incidencia de enfermedades transmitidas por el agua que incrementará los costes de asistencia sanitaria y, a su vez, reducirá la productividad laboral, por ejemplo.

Pero si la regulación fuese "innecesaria", la corrupción puede aumentar la eficiencia económica. Por ejemplo, antes de la reforma legislativa de 2000, abrir una fábrica en Vietnam requería la presentación de docenas de documentos (entre ellos referencias y certificados médicos del solicitante), incluidos una veintena expedidos por el gobierno. Dicen que se tardaba entre seis y doce meses en preparar todo el papeleo y obtener todas las aprobaciones necesarias.[11] En esa situación, puede ser mejor que el inversor en potencia soborne a los funcionarios pertinentes y consiga la licencia con prontitud. Podría decirse que el inversor se beneficia ganando más dinero, el consumidor se beneficia viendo satisfecha su demanda más pronto y el funcionario del gobierno gana haciéndose más rico (si bien se produce un abuso de confianza y el gobierno pierde unas rentas legítimas). Por este motivo, se ha argumentado a menudo que el soborno puede estimular la eficiencia económica de una economía regulada en exceso reintroduciendo fuerzas del mercado, aunque sea por medios ilícitos. Es a esto a lo que se refería el veterano experto estadounidense en ciencias políticas Samuel Huntington en su fragmento clásico: "Por lo que respecta a crecimiento económico, la única cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, centralizada en exceso y deshonesta es una sociedad con una burocracia rígida, centralizada en exceso y honesta".[12] De nuevo, el soborno que permite a las empresas subvertir las normas puede ser beneficioso económicamente (aunque sea ilegal y en el mejor de los casos moralmente ambiguo) o no, según la naturaleza de la regulación.

Así pues, las consecuencias económicas de la corrupción dependen de qué decisiones afectan al acto corrupto, cómo son utilizados los sobornos por sus receptores y qué se habría hecho con el dinero de no haber habido corrupción. También podría hablar de cosas como la previsibilidad de la corrupción (por ejemplo, ¿existe un "precio fijo" para determinada clase de favor por parte del funcionario de turno?) o el grado de "monopolio" en el mercado de sobornos

[11] Esta información corresponde al Banco Mundial, *World Development Report 2005 – A Better Investment Climate for Everyone*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005, p. 101, recuadro 5.4.

[12] S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 386 [versión en castellano: *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2006].

(por ejemplo, ¿a cuántas personas hay que sobornar para conseguir una licencia?). Pero la cuestión es que el resultado combinado de todos esos factores es difícil de predecir. Es por eso por lo que observamos unas diferencias tan enormes entre países en lo que se refiere a la relación entre corrupción y rendimiento económico.

Prosperidad y honestidad

Si el impacto de la corrupción en el desarrollo económico es ambiguo, ¿qué me dice de la incidencia de este último en aquélla? Mi respuesta es que el desarrollo económico hace más fácil reducir la corrupción, pero que no existe una vinculación automática. Mucho depende de los esfuerzos conscientes realizados para reducir la corrupción.

Como he comentado antes, la historia demuestra que, en las primeras fases de desarrollo económico, la corrupción es difícil de controlar. El hecho de que hoy en día ninguna nación muy pobre sea demasiado limpia sugiere que un país debe superar la pobreza absoluta antes de poder reducir de un modo considerable la venalidad en el sistema. Cuando las personas son pobres, resulta fácil comprar su dignidad: a la gente hambrienta le cuesta trabajo no vender sus votos a cambio de un saco de harina, mientras que los funcionarios civiles mal pagados a menudo no resistirán la tentación de percibir un soborno. Pero no solo es cuestión de dignidad personal. Existen también causas más estructurales.

Las actividades económicas en países en vías de desarrollo se reparten básicamente en un gran número de unidades pequeñas (por ejemplo, pequeñas explotaciones agrícolas, tiendas de barrio, puestos de venta ambulante y pequeños talleres). Esto proporciona un campo abonado para la corrupción menor, que puede ser demasiado numerosa para que la detecten gobiernos de países subdesarrollados con pocos recursos. Esas unidades pequeñas tienen además cuentas muy bajas, si es que las tienen, haciéndolas "invisibles" a efectos tributarios. Esta invisibilidad se combina con la falta de recursos administrativos en los servicios fiscales para restringir la capacidad de recaudación de impuestos. Esta incapacidad para recaudar tributos limita el presupuesto del gobierno, lo cual, a su vez, fomenta la corrupción de varias maneras.

Ante todo, las bajas rentas del gobierno dificultan pagar sueldos decentes a los funcionarios, lo que los hace vulnerables al soborno. De hecho, resulta singular cómo tantos funcionarios del gobierno de países en vías de desarrollo viven honradamente a pesar de percibir una miseria. Pero, cuanto más bajos son los salarios, mayores son las posibilidades de que los funcionarios sucumban a la tentación. Además, un presupuesto gubernamental limitado conduce a un estado de bienestar social débil (o incluso ausente). Así, los pobres tienen que confiar en el patrocinio de políticos que distribuyen ventajas de asistencia social basadas en lealtad a cambio de votos. Para hacer esto, los políticos necesitan dinero, por lo que aceptan sobornos de empresas, tanto nacionales como internacionales, que requieren sus favores. Por último, un presupuesto gubernamental limitado dificulta al gobierno invertir recursos en la lucha contra la corrupción. Para detectar y perseguir funcionarios deshonestos, el gobierno debe contratar (en el propio país o fuera de él) contables y abogados caros. Combatir la corrupción no es barato.

Con mejores condiciones de vida, la población puede adquirir patrones de conducta más elevados. El desarrollo económico incrementa también la capacidad del gobierno para recaudar impuestos, a medida que las actividades económicas se vuelven más "visibles" y la capacidad administrativa del gobierno aumenta. Esto, a su vez, le permite subir los salarios públicos, ampliar la asistencia social e invertir más recursos en detectar y castigar el delito entre los funcionarios, todo lo cual contribuye a reducir la corrupción.

Dicho todo esto, es importante señalar que el desarrollo económico no genera automáticamente una sociedad más honesta. Por ejemplo, Estados Unidos fue más corrupto a finales del siglo XIX que a principios de ese mismo siglo, como he mencionado antes. Además, algunas naciones ricas son mucho más corruptas que las pobres. Para ilustrar este punto, echemos un vistazo al Índice de Percepción de Corrupción publicado en 2005 por Transparency International, el influyente organismo protector anticorrupción.*

* Este índice no debería tomarse al pie de la letra. Como deja claro su título, solo mide la "percepción" revelada en estudios de expertos técnicos y hombres de negocios, que tienen sus propias limitaciones de conocimientos y tendencias. El problema de una medición tan subjetiva es bien ilustrado por el hecho de que las percepciones de corrupción en los países asiáticos afectados por la crisis financiera

Según este índice, Japón (con una renta per cápita de 37.180 dólares en 2004) fue clasificado en el puesto 21 conjuntamente con Chile (4.910 dólares), un país con apenas el 13% de sus ingresos. Italia (26.120 dólares) se clasificó en el puesto 40 junto con Corea (13.980), con la mitad de su nivel de ingresos, y Hungría (8.270), con una tercera parte de sus rentas. Botsuana (4.340 dólares) y Uruguay (3.950), pese a tener rentas per cápita de solo el 15% de la de Italia o el 30% de la de Corea, se situaron muy *por delante* de ellas, en el puesto 32. Estos ejemplos sugieren que el desarrollo económico no reduce automáticamente la corrupción. Es necesario emprender acciones deliberadas para lograr ese objetivo.[13]

de 1997 aumentaron de repente considerablemente después de la crisis, a pesar de haber descendido de una manera casi constante en la década anterior (véase H.-J. Chang: "The Hazard of Moral Hazard – Untangling the Asian Crisis", *World Development*, vol. 28, N° 4, 2000). Asimismo, qué se percibe como corrupción depende del país, afectando así también a la percepción del experto. Por ejemplo, en muchas naciones, el prebendalismo de empleos en el gobierno al estilo estadounidense será considerado corrupto, pero no así en el propio país norteamericano. La aplicación de la definición finlandesa, pongamos por caso, hará que Estados Unidos sea más corrupto de como consta en el índice (fue clasificado en el puesto 17). Además, mucha corrupción en países en vías de desarrollo implica a empresas (o a veces incluso gobiernos) de naciones ricas que pagan sobornos, lo cual no se refleja en la percepción de corrupción en los propios países ricos. Así pues, estos pueden ser más corruptos de lo que parece, una vez que incluyamos sus actividades en el extranjero. El índice puede descargarse de <http://www.transparency.org/ content/download/1516/7919>.

[13] Una acción crucial a emprender consiste en abaratar las elecciones limitando el gasto electoral por parte tanto de candidatos como de partidos políticos; si se prohíbe solo una categoría, el gasto sencillamente pasará de una parte a otra. También es importante la prohibición de publicidad política para abaratar las elecciones en el tan mediatizado mundo actual. El reforzamiento del Estado de bienestar social (lo que, desde luego, requiere una mejora de los ingresos del gobierno) ayudará también a reducir la corrupción electoral haciendo a los pobres menos vulnerables a la compra de votos. Impuestos más altos permitirán también al gobierno aumentar los salarios de sus funcionarios, que estarán menos tentados por la venalidad. Por supuesto, se da un poco el problema del huevo y la gallina: sin reclutar antes personas honestas, a las que hay que pagar buenos salarios, tal vez no sea posible incrementar la capacidad para recaudar impuestos. Así pues, el primer sitio que hay que limpiar es la administración de captación de ingresos. El mejor ejemplo es el servicio de impuestos indirectos británico del siglo XVII. Meritocracia, inspecciones sin previo aviso y normas claras se introdujeron con buenos resultados en esa administración antes que en otras partes del gobierno británico. No solo aumentaron los ingresos gubernamentales sino que además sirvió más tarde como plantilla para mejorar el servicio de aduanas y otras sec-

Demasiadas fuerzas del mercado

No solo los malos samaritanos emplean la corrupción como una "explicación" injustificada para los fracasos de políticas neoliberales (porque creen que no pueden salir mal), sino que además la solución al problema de la corrupción que han estado fomentando a menudo lo ha empeorado en lugar de mitigarlo.

Los malos samaritanos, basando su argumentación en aspectos económicos neoliberales, dicen que la mejor manera de atajar la corrupción consiste en introducir más fuerzas del mercado tanto en el sector privado como en el público, una solución que encaja perfectamente en su programa económico fundamentalista de mercado. Arguyen que liberar las fuerzas del mercado en el sector privado –esto es, desregulación– no solo aumentará la eficiencia económica sino que además reducirá la corrupción privando a políticos y burócratas de las propias influencias para asignar recursos que les confieren la posibilidad de obtener sobornos en primer lugar. Además, los malos samaritanos han puesto en práctica medidas basadas en la llamada nueva gerencia pública (*New Public Management*, NPM), que trata de aumentar la eficiencia administrativa y reducir la corrupción introduciendo más fuerzas del mercado en el propio gobierno: contratación externa más frecuente, un uso más activo de remuneración por rendimiento y contratos a corto plazo y un intercambio más activo de personal entre los sectores público y privado.

Por desgracia, las reformas inspiradas en la NPM han incrementado a menudo la corrupción en lugar de reducirla. La mayor contratación externa ha implicado más contratos con el sector privado, creando nuevas oportunidades para los sobornos. El mayor tráfico de personal entre los sectores privado y público ha tenido un efecto aún más insidioso. Una vez que el empleo lucrativo en el sector privado se convierte en una posibilidad, los funcionarios públicos pueden verse tentados a entablar amistad con futuros em-

ciones. Sobre la cuestión general de la capacidad tributaria del gobierno, véase J. di John, "The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries", en H.-J. Chang (ed.), *Institutional Change and Economic Development*, Tokio, United Nations University Press, y Londres, Anthem Press, 2007. Para más información sobre el servicio de impuestos indirectos británico, véase Nield, 2002, pp. 61-62.

pleadores adaptando, o incluso quebrantando, las normas en su beneficio. Pueden hacerlo aunque no se les pague enseguida. Sin dinero cambiando de manos, no se ha infringido ninguna ley (y, por lo tanto, no ha habido corrupción) y, a lo sumo, el funcionario puede ser acusado de mal criterio. Pero la recompensa está en el futuro. Hasta es posible que no provenga de las mismas empresas que se beneficiaron de la decisión original. Habiéndose labrado una reputación como persona "pro negocios" o, incluso más eufemísticamente, como "reformista", más adelante puede trasladarse a un trabajo fantástico en un gabinete jurídico del sector privado, una organización de presión o hasta una agencia internacional. Puede incluso utilizar sus credenciales pro negocios para establecer un fondo que invierte en compañías privadas que no cotizan en bolsa. El incentivo para hacer favores al sector privado es todavía mayor si las carreras de los funcionarios del Estado se vuelven más inseguras a través de contratación a corto plazo en aras de aumentar la disciplina de mercado. Si saben que no van a permanecer mucho tiempo en la administración pública, tendrán un mayor incentivo para cultivar sus futuras perspectivas de empleo.*

Además del impacto de la introducción de la nueva gerencia pública, las políticas neoliberales también han incrementado indirectamente, y sin querer, la corrupción promoviendo la liberalización del comercio, que debilita las finanzas del gobierno, lo cual, a su vez, hace la corrupción más probable y más difícil de combatir.[14]

Asimismo, la desregulación, otro componente clave del paquete de políticas neoliberales, ha aumentado la corrupción en el sector privado. La criminalidad de este sector suele omitirse en la literatura económica porque por lo general la corrupción se *define* como el abuso de un cargo *público* para beneficio personal.[15] Pero

* El marcado aumento de la corrupción en la Gran Bretaña posterior a Thatcher, la pionera de la NPM, constituye una lección saludable con respecto a las campañas anticorrupción basadas en el mercado. Comentando la experiencia, Robert Nield, un catedrático de economía jubilado de Cambridge y miembro del célebre Comité Fulton de reforma de la administración pública de 1968, lamenta que "no se me ocurre ningún otro caso en el que una democracia moderna haya desarmado sistemáticamente el sistema por medio del cual se engendraron servicios públicos incorruptos". Véase Nield, *Public Corruption*, Londres, Anthem Press, 2002, p. 198.

[14] Véase el capítulo 3 para el efecto de la liberalización del comercio en las finanzas del gobierno en países subdesarrollados.

[15] Este aspecto está muy bien expuesto por Hodgson y Jiang, 2006.

también existe deshonestidad en el sector privado. La desregulación financiera y la relajación de las normas de contabilidad han llevado al abuso de información privilegiada y a la falsa contabilidad incluso en naciones ricas: acuérdense de casos como el de la compañía energética Enron, la empresa de telecomunicaciones WorldCom y su asesoría contable Arthur Andersen en los "felices noventa" en Estados Unidos.[16] La desregulación puede intensificar también la influencia de los monopolios del sector privado, la cual amplía las oportunidades para sus gestores de compras sin escrúpulos de aceptar sobornos de subcontratistas.

La corrupción suele existir porque hay demasiadas fuerzas del mercado, no demasiado pocas. Los países corruptos tienen mercados secundarios en cosas inadecuadas, como contratos, empleos y licencias del gobierno. De hecho, solo después de ilegalizar la venta de cosas como cargos gubernamentales las naciones ricas de hoy podrían reducir considerablemente la especulación mediante el abuso de cargo público. Desencadenar más fuerzas del mercado a través de desregulación, como insiste sin cesar la ortodoxia neoliberal, puede empeorar la situación. Es por eso por lo que la corrupción a menudo se ha *incrementado,* en vez de disminuir, en muchos países en vías de desarrollo después de la liberalización forzada por los malos samaritanos. El crimen organizado visto en el proceso de liberalización y privatización en la Rusia poscomunista ha sido muy sonado, pero se han observado fenómenos parecidos en muchas naciones subdesarrolladas.[17]

Democracia y el libre mercado

Además de la corrupción, existe otro problema político que ocupa un lugar importante en la agenda del programa neoliberal. Se trata de la democracia. Pero la democracia, sobre todo sus relaciones

[16] J. Stiglitz, *Los felices noventa*, Madrid, Taurus Ediciones, 2003, ofrece explicaciones detalladas de estos casos.
[17] Véanse los artículos en el número especial sobre "Liberalisation and the New Corruption" en *IDS Bulletin,* vol. 27, Nº 2, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex, abril de 1996. Sobre el caso ruso, véase J. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, Nueva York, St Martin's Press, 1998.

con el desarrollo económico, constituye un asunto complejo y sumamente cargado. Así, a diferencia de aspectos como libre comercio, inflación o privatización, no existe una postura conjunta sobre ella entre los malos samaritanos.

Hay quien sugiere que la democracia es fundamental para el desarrollo económico, por cuanto protege a los ciudadanos de la expropiación arbitraria por parte de los dirigentes; sin esa protección, no habrá ningún incentivo para acumular riqueza. Así, USAID sostiene que "ampliar la democracia mejora las oportunidades individuales de prosperidad y mayor bienestar".[18] Otros piensan que la democracia puede sacrificarse si resulta necesario en defensa de un mercado libre, como pone de manifiesto el firme apoyo ofrecido por algunos economistas neoliberales a la dictadura de Pinochet en Chile. Otros más creen que la democracia se desarrollará de manera natural en cuanto lo haga la economía (lo cual, por supuesto, es más fácil de lograr mediante políticas librecambistas de libre mercado), porque generará una clase media culta que quiere la democracia por naturaleza. Otros alaban las virtudes de la democracia todo el tiempo, pero callan cuando el país antidemocrático en cuestión es un "amigo", de acuerdo con la tradición de la *realpolitik* representada por el célebre comentario de Franklin Roosevelt sobre el dictador nicaragüense, Anastasio Somoza, de que "puede que sea un hijo de puta, pero es nuestro hijo de puta".[19]

Pese a esta diversidad de opiniones, existe un amplio consenso entre los neoliberales de que democracia y desarrollo económico se refuerzan mutuamente. Desde luego, los neoliberales no son los únicos que mantienen este criterio. Pero lo que los distingue es su creencia de que esa relación está básicamente, cuando no exclusivamente, arbitrada por el (libre) mercado. Argumentan que la democracia fomenta los mercados libres, lo cual, a su vez, favorece el desarrollo económico, que a su vez promueve la democracia: "El mercado sustenta la democracia, así como la democracia debería fortalecer normalmente el mercado", escribe Martin Wolf, el periodista financiero británico, en su renombrado libro *Why Globalisation Works*.[20]

[18] <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/>.
[19] <http://www.brainyquote.com/quotes/authors/f/franklin_d_roosevelt.html>.
[20] M. Wolf, *Why Globalisation Works*, New Haven y Londres, Yale University Press, 2004, p. 30.

Según el punto de vista neoliberal, la democracia fomenta los mercados libres porque un gobierno que puede ser derrocado sin recurrir a medidas violentas tiene que ser comedido en su conducta depredadora. Si no deben preocuparse por perder poder, los dirigentes pueden imponer tributos excesivos con impunidad e incluso confiscar propiedad privada, como han hecho numerosos autócratas a lo largo de la historia. Cuando esto ocurre, los incentivos para invertir y generar riqueza se destruyen y las fuerzas del mercado se distorsionan, impidiendo el crecimiento económico. En cambio, bajo la democracia, la conducta depredadora del gobierno es contenida y por lo tanto los mercados libres pueden prosperar, favoreciendo el desarrollo económico. A su vez, los mercados libres promueven la democracia porque llevan al desarrollo económico, lo que produce poseedores de riqueza independientes del gobierno, quienes exigirán un mecanismo a través del cual puedan contrarrestar las acciones arbitrarias de los políticos: la democracia. Esto es lo que el ex presidente de Estados Unidos Bill Clinton tenía en mente cuando dijo, en apoyo del ingreso de China en la OMC: "A medida que los habitantes de China se muevan más, se vuelvan más prósperos y tomen conciencia de estilos de vida alternativos, tratarán de tener más voz en las decisiones que afectan a sus vidas".[21]

Dejando de lado, de momento, la cuestión de si el libre mercado es el mejor vehículo para el desarrollo económico (a la que he respondido reiteradamente que no a lo largo de este libro), ¿podemos afirmar por lo menos que la democracia y los mercados (libres) son, de hecho, socios naturales y se refuerzan mutuamente?

La respuesta es no. A diferencia de lo que dicen los neoliberales, mercado y democracia chocan en un nivel fundamental. La democracia funciona sobre el principio de "una persona, un voto". El mercado funciona sobre el principio de "un dólar, un voto". Naturalmente, la primera confiere igual peso a todas las personas, sin reparar en el dinero que tengan. El segundo da más peso a la gente más rica. En consecuencia, las decisiones democráticas subvierten por lo general la lógica de mercado. De hecho, la mayoría de libe-

[21] Citado en J. Bhagwati, *In Defense of Globalisation*, Nueva York, Oxford University Press, 2004, p. 94 [versión en castellano: *En defensa de la globalización: el rostro humano de un mundo global*, Barcelona, Editorial Debate, 2005].

rales decimonónicos se oponían a la democracia porque entendían que *no* era compatible con un mercado libre.[22] Afirmaban que la democracia permitiría a la mayoría pobre introducir medidas que explotarían a la minoría rica (por ejemplo, un impuesto sobre la renta progresivo, nacionalización de propiedad privada), destruyendo así el incentivo para la creación de riqueza.

Influenciadas por ese pensamiento, todas las naciones ricas de hoy otorgaron inicialmente derecho al voto solo a aquellos que poseían más de una determinada cantidad de bienes o percibían ingresos suficientes para pagar más de un determinado número de impuestos. Algunos de ellos tenían títulos relacionados con el alfabetismo o incluso logros académicos (así, por ejemplo, en algunos estados alemanes un título universitario daba derecho a un voto extra), los cuales, naturalmente, tenían de todos modos mucho que ver con la posición económica de la gente y se usaban generalmente junto con condiciones de propiedad/tributos. Así, en Inglaterra, la supuesta cuna de la democracia moderna, solo el 18% de los hombres podían votar, incluso después de la célebre Ley de Reforma de 1832.[23] En Francia, antes de la introducción del sufragio universal masculino en 1848 (el primero en el mundo), solo alrededor del 2% de la población masculina podía votar debido a limitaciones relacionadas con la edad (había que ser mayor de 30 años) y, aún más importante, el pago de impuestos.[24] En Italia, incluso después del rebajamiento de la edad para votar a 21 años en 1882, solo unos dos millones de hombres (equivalentes al 15% de la población masculina) podía ejercer el derecho a voto, debido a requisitos de pago de tributos y alfabetismo.[25] La calificación económica para el sufragio era, pues, la cara B del famoso eslogan estadounidense colonial contra los británicos "Nada de impuestos sin representación": tampoco podía haber "representación sin impuestos".

[22] N. Bobbio, *Liberalism and Democracy*, trad. Martin Ryle y Kate Soper, Londres, Verso, 1990.
[23] M. Daunton, *Progress and Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 477-478.
[24] S. Kent, *Electoral Procedure under Louis Philippe*, New Haven, Yale University Press, 1939.
[25] M. Clark, *Modern Italy, 1871-1995*, 2ª ed., Londres y Nueva York, Longman, 1996, p. 64.

Al señalar la contradicción entre democracia y mercado, no estoy diciendo que deba rechazarse la lógica de mercado. Bajo el comunismo, el rechazo total del principio de "un dólar, un voto" no solo provocó ineficiencia económica sino que además propagó desigualdades basadas en otros criterios: influencia política, relaciones personales o credenciales ideológicas. También habría que apuntar que el dinero puede ser un factor que contribuye más a la igualdad de derechos. Puede actuar como un potente disolvente de prejuicios indeseables contra personas de razas concretas, castas sociales o colectivos profesionales. Resulta mucho más fácil conseguir que la gente trate mejor a los miembros de colectivos marginados si estos tienen dinero (es decir, cuando son clientes o inversores potenciales). El hecho de que incluso el régimen abiertamente racista del *apartheid* en Sudáfrica concediera a los japoneses el estatus de "blanco honorario" es un testimonio convincente de la fuerza "liberadora" del mercado.

Pero, por más positiva que pueda ser la lógica de mercado en algunos aspectos, no debemos, y no podemos, dirigir la sociedad únicamente sobre el principio de "un dólar, un voto". Dejarlo todo en manos del mercado implica que los ricos pueden llegar a realizar hasta el elemento más frívolo de sus deseos, mientras que los pobres tal vez no puedan sobrevivir siquiera; así, el mundo gasta veinte veces más dinero para investigación en medicamentos para adelgazar que contra la malaria, que cuesta más de un millón de vidas y debilita varios millones más en los países subdesarrollados cada año. Además, existen ciertas cosas que sencillamente no deberían comprarse y venderse, aunque solo sea para tener unos mercados prósperos. Decisiones judiciales, cargos públicos, títulos académicos y calificaciones para determinadas profesiones (abogados, médicos, maestros, profesores de autoescuela) son algunos ejemplos. Si tales cosas pueden comprarse, habrá graves problemas no solo con la legitimidad de la sociedad en cuestión sino también con la eficiencia económica: médicos poco eficientes o maestros no titulados pueden hacer bajar la calidad de la mano de obra; decisiones judiciales corruptas minarán la eficacia del derecho contractual.

Democracia y mercados son ambos elementos esenciales para una sociedad decente. Pero chocan en un nivel fundamental. Tenemos que equilibrarlos. Si sumamos el hecho de que los merca-

dos libres no son buenos para fomentar el desarrollo económico (como he demostrado a lo largo de este libro), cuesta trabajo decir que existe un círculo virtuoso entre democracia, libre mercado y desarrollo económico, contrariamente a lo que afirman los malos samaritanos.

Cuando las democracias minan la democracia

Las políticas de libre mercado fomentadas por los malos samaritanos han puesto más ámbitos de nuestra vida bajo la norma de mercado de "un dólar, un voto". Mientras exista una tensión natural entre mercados libres y democracia, esto significa que la democracia está limitada por tales políticas, aunque no fuera esa la intención. Pero aún hay más. Los malos samaritanos han recomendado medidas que persiguen activamente minar la democracia en países en vías de desarrollo (aunque jamás las expresarán en estos términos).

El argumento comienza de un modo muy razonable. A los economistas neoliberales les preocupa que la política abra la puerta a la deformación de la racionalidad de mercado: empresas o agricultores ineficientes pueden presionar a los parlamentarios para obtener aranceles y subvenciones, imponiendo costes al resto de la sociedad, que tiene que comprar productos nacionales caros; políticos populistas pueden ejercer presión sobre el banco central para que "emita dinero" a tiempo para la campaña electoral, lo que causa inflación y perjudica a la gente a más largo plazo. Hasta ahora, bien.

La solución neoliberal a este problema consiste en "despolitizar" la economía. Arguyen que hay que reducir el propio radio de acción del gobierno –mediante privatización y liberalización– a la mínima expresión. En los pocos campos en los que todavía se le permita actuar, el espacio para la discreción política debe minimizarse. Aducen que tales limitaciones son particularmente necesarias en naciones en vías de desarrollo donde los dirigentes son menos competentes y más corruptos. Esas restricciones pueden ser facilitadas por normas rígidas que limiten las decisiones del gobierno –por ejemplo, una ley que exija un presupuesto equilibrado– o por el establecimiento de agencias políticamente

independientes: un banco central independiente, instituciones reguladoras independientes y hasta una oficina de recaudación de impuestos independiente (conocida como ARA, o autoridad autónoma de rentas, y probada en Uganda y Perú).[26] Para países en vías de desarrollo, se considera particularmente importante suscribir acuerdos internacionales –por ejemplo los acuerdos de la OMC, pactos de libre comercio bilaterales/regionales o de inversión– porque sus líderes son menos responsables y por lo tanto más susceptibles de desviarse del camino recto de la política neoliberal.

El primer problema con este argumento a favor de la despolitización es la suposición de que podemos saber claramente dónde debe terminar la economía y dónde debe empezar la política. Pero eso no es posible porque los mercados –el terreno de la economía– son construcciones políticas por sí mismos. Los mercados son construcciones políticas mientras todos los derechos a la propiedad y otros derechos que los sostienen tengan orígenes políticos. Los orígenes políticos de los derechos económicos pueden apreciarse en el hecho de que muchos de ellos que se consideran naturales hoy en día fueron duramente rebatidos en el pasado; algunos ejemplos son el derecho a las propias ideas (no aceptado por muchos hasta la introducción de los derechos sobre la propiedad intelectual en el siglo XIX) y el derecho a no tener que trabajar a edad temprana (negado a muchos niños pobres).[27] Cuando esos derechos aún se rebatían políticamente, hubo mucha polémica "económica" acerca de por qué el hecho de respetarlos era incompatible con el libre mercado.[28] Dadas las circunstancias, cuando

[26] Sobre el historial del ARA en Uganda y Perú, véase Di John, 2007.

[27] Entre los ejemplos más recientes figuran el derecho a un medio ambiente limpio, el derecho a trato igualitario entre sexos o etnias y los derechos del consumidor. Al ser más recientes, los debates que rodean esos derechos son más controvertidos y, por lo tanto, resulta más fácil de ver su carácter "político". Pero, a medida que van siendo más comúnmente aceptados, esos derechos parecen cada vez menos políticos. Fíjese sobre todo en cómo los derechos medioambientales, que tan solo recibían el apoyo de una minoría radical hace unas décadas, han sido tan comúnmente aceptados en los últimos diez años que ya han dejado de parecer una cuestión política.

[28] Por ejemplo, cuando se propuso una ley que regulaba el trabajo infantil en el Parlamento británico en 1819, algunos miembros de la Cámara de los Comunes se opusieron a ella alegando que el "trabajo debería ser libre", pese a ser una ley sumamente moderada para los valores de nuestro tiempo: la legislación propuesta debía aplicarse sólo a las fábricas de algodón que se consideraban más peligrosas, a la vez que prohibía tan solo el empleo de niños menores de nueve años. Véase M. Blaug,

los neoliberales proponen despolitizar la economía, presumen que la demarcación particular entre economía y política que quieren trazar es la correcta. Esto es injustificado.

Aún más importante para nuestro interés en este capítulo, al presionar a favor de la despolitización de la economía, los malos samaritanos están minando la democracia. La despolitización de decisiones políticas en un sistema democrático supone –para decirlo francamente– debilitar la democracia. Si todas las decisiones importantes de verdad se quitan a gobiernos elegidos democráticamente y se dejan en manos de tecnócratas no electos de las agencias "políticamente independientes", ¿de qué sirve tener democracia? En otras palabras, la democracia es aceptable para los neoliberales solo mientras no contradiga al libre mercado; es por eso que algunos de ellos no veían ninguna contradicción entre apoyar la dictadura de Pinochet y elogiar la democracia. Hablando en plata, quieren democracia solo si básicamente no tiene autoridad; como el título del libro publicado en 1987 por Ken Livingstone, el actual alcalde izquierdista de Londres: *If Voting Changed Anything They'd Abolish It* ("Si votar cambiara algo, lo abolirían").[29]

Visto así, como los antiguos liberales, los neoliberales creen en el fondo que otorgar poder político a aquellos que "no tienen ninguna participación" en el sistema económico existente llevará inevitablemente a una modificación "irracional" del *statu quo* en lo que se refiere a la distribución de derechos sobre la propiedad (y otros derechos económicos). Sin embargo, a diferencia de sus predecesores intelectuales, los neoliberales viven en una era en la que

---

"The Classical Economists and the Factory Acts: A Re-examination", *Quarterly Journal of Economics,* vol. 72, N° 2, 1958. Para el argumento "económico" contra la propiedad de ideas, véase el capítulo 6.

[29] Daron Acemoglu, economista del Instituto Tecnológico de Massachusetts, y James Robinson, experto en ciencias políticas de Harvard, expresan lo mismo en un lenguaje más académico. Predicen que la democracia estará más extendida con la globalización, por cuanto esta volverá la democracia más inocua. En su opinión, es probable que la globalización haga que "las élites y los partidos conservadores sean más influyentes y que la democracia se vuelva menos redistributiva en el futuro, sobre todo si no surgen nuevas formas de representación de la mayoría, tanto en el terreno político como en el lugar de trabajo. Así, la democracia se consolidará más. No obstante, para aquellos que confían en que la democracia transforme la sociedad tal y como lo hizo la democracia británica en la primera mitad del siglo xx, puede resultar una forma de democracia decepcionante". J. Robinson y D. Acemoglu, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 360.

no pueden oponerse abiertamente a la democracia, de modo que intentan hacerlo desacreditando *la política en general*.[30] Haciendo esto, obtienen legitimidad para sus acciones que quitan los poderes de decisión a los representantes elegidos democráticamente. De este modo, los neoliberales han conseguido reducir el alcance del control democrático sin criticar siquiera abiertamente la propia democracia. La consecuencia ha sido especialmente perniciosa en países en vías de desarrollo, donde los malos samaritanos han sido capaces de introducir acciones antidemocráticas mucho más allá de lo que sería aceptable en las naciones ricas (como la independencia política para la agencia tributaria).*

Democracia y desarrollo económico

Es obvio que democracia y desarrollo económico se influyen mutuamente, pero esa relación es mucho más compleja de lo que se prevé en el argumento neoliberal, en el que la democracia fomentará el desarrollo económico volviendo más segura la propiedad privada y más libres los mercados.

Para empezar, dada la tensión fundamental entre democracia y mercado, es improbable que la democracia favorezca el desarrollo económico promoviendo el libre mercado. De hecho, los antiguos liberales temían que la democracia pudiera desalentar la inversión

[30] Un ejemplo revelador al respecto es una encuesta de opinión previa a las elecciones presidenciales estadounidenses de 2000 que demostró que la razón más importante expresada por los encuestados en contra de uno u otro de los candidatos consistía en que era "demasiado político". El hecho de que tanta gente rechace a alguien que aspira al cargo político más importante del mundo debido a que es "demasiado político" supone un testimonio de hasta qué punto los neoliberales han conseguido demonizar la política.

* Todo esto, desde luego, no niega que cierto grado de despolitización del procedimiento de asignación de recursos puede ser necesario. Por una parte, a menos que el procedimiento de asignación de recursos sea aceptado, hasta cierto punto, como "objetivo" por los miembros de la sociedad, la legitimidad política del propio sistema económico puede verse amenazada. Además, se incurrirá en costes elevados en actividades de búsqueda y negociación si toda decisión distributiva se considera potencialmente rebatible, como fue el caso en los países ex comunistas. Sin embargo, esto no es lo mismo que argüir, como hacen los neoliberales, que ningún mercado bajo ninguna circunstancia debe someterse a modificaciones políticas, porque, en el análisis final, no existe mercado alguno que pueda ser realmente libre de la política.

y por lo tanto el crecimiento (por ejemplo, tributación excesiva, nacionalización de empresas).[31] Por otro lado, la democracia puede estimular el crecimiento económico por otros cauces. Por ejemplo, puede redirigir el gasto del gobierno hacia campos más productivos, como desviar parte del gasto militar hacia la inversión en educación o infraestructuras. Esto contribuirá al desarrollo económico. En otro ejemplo, la democracia puede favorecer el crecimiento económico creando el Estado de bienestar social. Contrariamente a la percepción popular, una asistencia social bien diseñada, especialmente si se combina con un buen programa de reciclaje, puede reducir el coste del desempleo para los trabajadores y volverlos así menos reacios a la automatización que aumenta la productividad (no es por casualidad que Suecia cuenta con el mayor número de robots industriales por trabajador). Podría mencionar otros cauces posibles a través de los cuales la democracia puede influir en el desarrollo económico, positiva o negativamente, pero la cuestión es que sus relaciones son muy complejas.

No es de extrañar, pues, que no haya pruebas sistemáticas a favor o en contra de la proposición de que la democracia contribuye al desarrollo económico. Estudios que han tratado de identificar regularidades estadísticas entre países en lo que se refiere a las relaciones entre democracia y crecimiento económico no han conseguido obtener un resultado sistemático en ningún sentido.[32] Incluso a nivel de naciones individuales, vemos una enorme diversidad de consecuencias. Algunos países en vías de desarrollo tuvieron un rendimiento económico desastroso bajo dictaduras: Filipinas con Marcos, Zaire con Mobutu o Haití con Duvalier son los ejemplos más conocidos. Pero hay casos como Indonesia con Suharto o Uganda con Museveni en que la dictadura dio lugar a un

[31] Sin embargo, la ampliación del sufragio a la población pobre de los países europeos a finales del siglo XIX y principios del XX *no* llevó a un aumento de la transferencia de rentas, contrariamente a lo que los antiguos liberales habían temido, si bien condujo a la redistribución del gasto (sobre todo hacia infraestructura y seguridad nacional). La transferencia de rentas solo se amplió después de la Segunda Guerra Mundial. Para más información, véase T. Aidt, J. Dutta y E. Loukoianova, "Democracy Comes to Europe: Franchise Extension and Fiscal Outcomes, 1830-1938", *European Economic Review*, vol. 50, 2004, pp. 249-283.

[32] Véanse las reseñas literarias en A. Przeworski y F. Limongi, "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 3, 1993, y Robinson y Acemoglu, 2006, capítulo 3.

rendimiento económico decente, cuando no espectacular. Luego están casos como los de Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Brasil en las décadas de 1960 y 1970 o la China de hoy que han funcionado muy bien económicamente bajo una dictadura. En cambio, los países ricos actuales se apuntaron sus mejores resultados económicos cuando ampliaron considerablemente la democracia entre el final de la Segunda Guerra Mundial y los años setenta; durante ese período, muchos de ellos adoptaron el sufragio universal (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón y Suiza), reforzaron los derechos de las minorías e intensificaron la temida "explotación" de los ricos por los pobres (como nacionalización de empresas o el aumento del impuesto sobre la renta progresivo a las finanzas, entre otras cosas, un estado de bienestar social).

Desde luego, no tenemos necesidad de demostrar que la democracia afecta positivamente al crecimiento económico para apoyarla. Como dice Amartya Sen, el economista ganador de un premio Nobel, la democracia tiene un valor intrínseco y debería ser un criterio en toda definición razonable de desarrollo.[33] La democracia contribuye a construir una sociedad decente haciendo ciertas cosas inmunes a la norma de mercado "un dólar, un voto": cargos públicos, decisiones judiciales, cualificaciones académicas, como he comentado anteriormente. La participación en procesos políticos democráticos posee valores intrínsecos que quizá no tienen fácil traducción en valor monetario. Y así sucesivamente. Por lo tanto, aunque la democracia afectara negativamente al crecimiento económico, todavía podríamos apoyarla por sus valores intrínsecos. Sobre todo cuando no existen pruebas de que lo haga, podemos apoyarla con mayor firmeza.

Si bien el efecto de la democracia en el desarrollo es ambiguo, el impacto del desarrollo económico en la democracia parece más claro. Se puede decir sin temor a equivocarse que, a la larga, el desarrollo económico trae la democracia. Pero este cuadro general no debería ocultar el hecho de que algunos países han mantenido la democracia desde cuando eran bastante pobres, mientras que muchos otros no se han vuelto democráticos hasta que se han hecho

[33] A. Sen, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy,* vol. 10, Nº 3, 1999.

muy ricos. Sin gente que luche realmente por ella, la democracia no emana automáticamente de la prosperidad económica.[34]

Noruega fue la segunda democracia del mundo (introdujo el sufragio universal en 1913, después de Nueva Zelanda en 1907), pese al hecho de ser una de las naciones más pobres de Europa en aquella época. En cambio, Estados Unidos, Canadá, Australia y Suiza no se convirtieron en democracias, ni siquiera en el sentido puramente formal de atribuir a cada persona un voto, hasta las décadas de 1960 y 1970, cuando ya eran muy ricos. Canadá no otorgó derecho al voto a los americanos nativos hasta 1960. Australia abandonó su política de "Australia blanca" y permitió votar a los no blancos solo en 1962. Los estados sureños de Estados Unidos no autorizaron el voto a los afroamericanos hasta 1965, gracias al movimiento pro derechos civiles liderado por gente como Martin Luther King, Jr.[35] Suiza permitió votar a las mujeres solo en 1971 (incluso más tarde si se tiene en cuenta los dos cantones renegados, Appenzell Ausser Rhoden y Appenzell Inner Rhoden, que negaron el sufragio a las mujeres hasta 1989 y 1991, respectivamente). Pueden hacerse observaciones parecidas con respecto a los países subdesarrollados actuales. Pese a ser una de las naciones más pobres del mundo hasta hace poco, la India ha mantenido la

[34] Una dimensión importante que debemos tener presente para entender la lucha por la democracia en los países subdesarrollados de hoy es que el sufragio universal goza ahora de una legitimidad sin precedentes. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el sufragio selectivo –antaño tan "normal"– se ha vuelto sencillamente inaceptable. Los gobernantes actuales solo tienen dos opciones: democracia plena o no elecciones. Un general del ejército que ha accedido al poder mediante un golpe de Estado militar puede suspender fácilmente las elecciones, pero no puede declarar que solo tienen derecho a voto los ricos o los varones. Esa legitimidad aumentada ha posibilitado a los países en vías de desarrollo actuales introducir y mantener la democracia en unos niveles de desarrollo muy inferiores a los de las naciones ricas de hoy en el pasado.

[35] Hablando en sentido estricto, los negros de los estados sureños fueron privados del derecho de voto no con motivo de su raza sino por razón de requisitos de propiedad y alfabetismo. Esto se debió a que la Quinta Enmienda a la Constitución de Estados Unidos introducida después de la guerra de Secesión prohibía las restricciones raciales al sufragio. Pero sí eran de hecho restricciones raciales, porque, por ejemplo, la prueba de alfabetismo era muy indulgente con los blancos. Véase H.-J. Chang, *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2002, p. 74 [versión en castellano: *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica,* Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004].

democracia durante las seis últimas décadas, mientras que Corea y Taiwán no fueron democráticos hasta finales de los años ochenta, cuando se habían vuelto bastante prósperos.

Política y desarrollo económico

Corrupción y ausencia de democracia son grandes problemas en muchos países en vías de desarrollo. Pero las relaciones entre ellos y el desarrollo económico son mucho más complejas de lo que los malos samaritanos sugieren. La falta de reflexión sobre la complejidad del tema de la corrupción explica, por ejemplo, por qué tantos políticos de naciones subdesarrolladas que acceden al poder a través de una plataforma anticorrupción no solo no consiguen limpiar el sistema sino que a menudo acaban siendo expulsados o incluso encarcelados por corruptos. Se me ocurren los casos de presidentes latinoamericanos como Fernando Collor de Mello, de Brasil, y Alberto Fujimori, de Perú. Cuando se trata de democracia, la opinión neoliberal de que esta fomenta un mercado libre, lo cual, a su vez, favorece el desarrollo económico, es muy problemática. Existe una fuerte tensión entre democracia y libre mercado, mientras que es poco probable que un mercado libre promueva el desarrollo económico. Si la democracia fomenta el crecimiento económico, por lo general es a través de un cauce distinto al de la promoción de un mercado libre, contrariamente a lo que aducen los malos samaritanos.

Además, lo que los malos samaritanos han recomendado en esos terrenos no ha resuelto los problemas de corrupción y falta de democracia. De hecho, a menudo los ha empeorado. La desregulación de la economía en general, y la introducción de mayores fuerzas del mercado en la gestión del gobierno de un modo más específico, a menudo han aumentado la corrupción en lugar de reducirla. Forzando la liberalización del comercio, los malos samaritanos han fomentado también sin querer la corrupción; el descenso resultante de los ingresos del gobierno ha reducido los salarios públicos y por lo tanto estimulado la corrupción menor. Al mismo tiempo que se llenaban la boca con democracia, los malos samaritanos han promovido medidas que la debilitaban. Parte de eso ocurrió a través de la propia desregulación, que amplió la com-

petencia del mercado y redujo por tanto la de la democracia. Pero el resto aconteció a través de medidas deliberadas: someter los gobiernos a leyes nacionales rígidas o a tratados internacionales y conceder independencia política al banco central y otras agencias gubernamentales.

Habiendo desestimado factores políticos como detalles insignificantes que no deben interponerse en el camino de una buena economía, los neoliberales se han mostrado hace poco muy interesados en ellos. El motivo es obvio: su programa económico para países en vías de desarrollo, tal como ha sido aplicado por la Impía Trinidad del FMI, el Banco Mundial y la OMC, ha registrado fracasos sonados (piense solo en Argentina en la década de 1990) y muy pocos éxitos. Comoquiera que es inconcebible para los malos samaritanos que libre comercio, privatización y el resto de sus políticas puedan equivocarse, la "explicación" del fracaso del programa se halla cada vez más en factores ajenos al mismo, como política y cultura.

En este capítulo he demostrado cómo el intento neoliberal de justificar los fracasos de sus programas con problemas políticos como corrupción y falta de democracia no es convincente. También he señalado que las soluciones que propusieron a esos problemas a menudo empeoraron las cosas. En el siguiente capítulo me ocuparé de otro factor que no tiene nada que ver con el programa económico, la cultura, que se está convirtiendo en una justificación muy socorrida para explicar el fracaso del desarrollo, merced a la reciente popularidad de la idea de un "choque de civilizaciones".

Capítulo 9
Japoneses perezosos y alemanes ladrones
¿Son algunas culturas incapaces de desarrollarse económicamente?

Tras visitar multitud de fábricas en un país en vías de desarrollo, un consultor en gestión de empresas australiano dijo a los funcionarios del gobierno que le habían invitado: "Mi impresión con respecto a su mano de obra barata se desilusionó enseguida cuando vi trabajar a su gente. No hay duda de que se les paga poco, pero su rendimiento es igualmente bajo; ver trabajar a sus hombres me hizo pensar que son ustedes una raza muy acomodadiza y conformista que reconoce que el tiempo no es un objetivo. Cuando hablé con algunos gerentes me informaron de que era imposible cambiar los hábitos del legado nacional."

Este consultor australiano estaba comprensiblemente preocupado porque los trabajadores del país que visitaba no tenían la ética laboral apropiada. En realidad, estaba siendo muy educado. Habría podido ser franco y llamarles perezosos. No es de extrañar que esa nación fuera pobre; no extremadamente pobre, pero con un nivel de ingresos inferior a una cuarta parte del de Australia.

Por su parte, los gerentes de ese país estaban de acuerdo con el australiano, pero eran lo bastante inteligentes para comprender que los "hábitos del legado nacional", o cultura, no pueden modificarse fácilmente, si es que pueden. Como el economista y sociólogo alemán del siglo XIX Max Weber opinaba en su obra seminal, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo,* hay algunas culturas, como el protestantismo, que simplemente están más hechas para el desarrollo económico que otras.

El país en cuestión, no obstante, era Japón en 1915.[1] No parece demasiado correcto que alguien de Australia (una nación conocida hoy en día por su capacidad para divertirse) llamara perezosos a los japoneses. Pero es así como la mayoría de occidentales veían Japón hace un siglo.

En su libro de 1903, el misionero estadounidense Sidney Gulick observó que muchos japoneses "dan la impresión [...] de ser holgazanes y completamente indiferentes al paso del tiempo".[2] Gulick no era un observador fortuito. Residió en Japón durante 25 años (1888-1913), dominó por completo la lengua japonesa y enseñó en universidades niponas. Tras regresar a Estados Unidos, se distinguió por su campaña a favor de la igualdad racial en nombre de los americanos asiáticos. Con todo, tuvo una confirmación más que suficiente del estereotipo cultural de los japoneses como un pueblo "acomodadizo" y "emotivo" que poseía cualidades como "jovialidad, libertad de toda inquietud por el futuro, viviendo básicamente para el presente".[3] La similitud entre esa observación y la del África actual, en este caso por parte de un africano –Daniel Etounga-Manguelle, ingeniero y escritor camerunés–, es asombrosa: "El africano, anclado en su cultura ancestral, está tan convencido de que el pasado puede repetirse que solo se preocupa superficialmente por el futuro. No obstante, sin una percepción dinámica del futuro, no hay planificación, ni previsión, ni construcción de escenarios; dicho de otro modo, ningún programa que afecte al curso de las cosas".[4]

Después de su visita a Asia en 1911-1912, Beatrice Webb, la célebre dirigente del socialismo fabiano británico, acusó a los japoneses de tener "conceptos inaceptables del ocio y una independencia personal intolerable".[5] Dijo que, en Japón, "es evidente que no existe ningún deseo de enseñar a la gente a pensar".[6] Fue todavía más dura con mis antepasados. Describió a los coreanos como "12

[1] La cita es del *Japan Times*, 18 de agosto de 1915.

[2] S. Gulick, *Evolution of the Japanese*, Nueva York, Fleming H. Revell, 1903, p. 117.

[3] *Ibid.*, p. 82.

[4] D. Etounga-Manguelle, "Does Africa Need a Cultural Adjustment Program?", en L. Harrison y S. Huntington (eds.), *Culture Matters – How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books, 2000, p. 69.

[5] B. Webb, *The Diary of Beatrice Webb: The Power to Alter Things*, vol. 3, editado por N. MacKenzie y J. MacKenzie, Londres, Virago/LSE, 1984, p. 160.

[6] *Ibid.*, 1984, p. 166.

millones de salvajes sucios, degradados, huraños, perezosos e irreligiosos que andan de aquí para allá vestidos con ropa blanca sucia y de la peor calidad y que viven en chozas de barro inmundas".[7] No es extraño que pensara que "si alguien puede sacar a los coreanos de su estado actual de barbarie, creo que serán los japoneses", a pesar de su bajo concepto de los nipones.[8]

No era simplemente un prejuicio occidental contra los pueblos orientales. Los británicos solían decir cosas parecidas sobre los alemanes. Antes de su despegue económico a mediados del siglo XIX, los germanos eran descritos típicamente por los británicos como "una gente aburrida y pesada".[9] "Indolencia" era una palabra frecuentemente asociada con el carácter teutón.[10] Mary Shelley, la autora de *Frankenstein*, escribió con exasperación después de un altercado particularmente frustrante con su cochero alemán: "los alemanes nunca tienen prisa".[11] No eran solo los británicos. Un fabricante francés que empleó trabajadores germanos se quejó de que "trabajan como y cuando les place".[12]

Los británicos también consideraban lentos a los alemanes. Según John Russell, un escritor de viajes de la década de 1820, los germanos eran "gente lenta y fácil de contentar, [...] no dotada ni de gran perspicacia ni de rapidez de reflejos". En particular, de acuerdo con Russell, no estaban abiertos a ideas nuevas; "transcurre mucho tiempo hasta que [un alemán] llega a orientarse en algo que es nuevo para él, y cuesta trabajo inculcarle fervor en su empeño".[13]

[7] S. Webb y B. Webb, *The Letters of Sidney and Beatrice Webb*, editado por N. MacKenzie y J. MacKenzie, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, p. 375.
[8] *Ibid.*, p. 375. Cuando Webb visitó Corea, acababa de ser anexionada por Japón en 1910.
[9] T. Hodgskin, *Travels in the North of Germany: describing the present state of the social and political institutions, the agriculture, manufactures, commerce, education, arts and manners in that country, particularly in the kingdom of Hannover*, Edimburgo, Archibald, 1820, vol. I, p. 50, n. 2.
[10] Por ejemplo, Hodgskin, *ibid.*, contiene un apartado titulado "Las causas de la indolencia alemana" en la p. 59.
[11] M. Shelley, *Rambles in Germany and Italy*, vol. 1, Londres, Edward Monkton, 1843, p. 276.
[12] D. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations*, Londres, Abacus, 1998, p. 281 [versión en castellano: *La riqueza y la pobreza de las naciones*, Barcelona, Editorial Crítica, 2003].
[13] John Russell, *A Tour in Germany*, Edimburgo, Archibald Constable & Co, 1828, vol. 1, p. 394.

No es extraño que no se distinguieran "por iniciativa ni actividad", como comentó otro viajero británico decimonónico.[14]

Los alemanes eran juzgados también como demasiado individualistas e incapaces de cooperar entre ellos. La incapacidad de los germanos para cooperar se manifestaba más visiblemente, en opinión de los británicos, en la mala calidad y el escaso mantenimiento de sus infraestructuras públicas, que eran tan deficientes que John McPherson, virrey de la India (y, por lo tanto, habituado a caminos traicioneros), escribió: "Encontré las carreteras de Alemania tan mal que dirigí mis pasos hacia Italia".[15] De nuevo, compare esto con un comentario del observador africano al que me he referido antes: "Las sociedades africanas son como un equipo de fútbol en el que, como consecuencia de las rivalidades personales y una falta de espíritu de equipo, un jugador no pasa la pelota a otro por miedo a que este marque un gol".[16]

Los viajeros británicos de principios del siglo XIX también consideraban a los alemanes poco honrados: "El repartidor y el tendero se aprovechan de uno siempre que pueden, y en lo más mínimo que imaginarse pueda, en lugar de no aprovecharse de uno para nada [...]. Esta bellaquería es universal", observó sir Arthur Brooke Faulkner, un médico que servía en el ejército británico.[17]

Por último, los británicos tenían a los alemanes por excesivamente emotivos. Hoy en día muchos británicos parecen pensar que los germanos poseen una deficiencia emocional casi genética. Pero hablando del sentimiento excesivo de los teutones, sir Arthur señaló que "algunos se ríen de todas las penas mientras que otros se dejan arrastrar siempre por la melancolía".[18] Sir Arthur era irlandés, de modo que su calificación de los alemanes como emotivos sería parecido a que un finlandés llamara a los jamaicanos una gente triste, según los estereotipos culturales vigentes en la actualidad.

[14] John Buckingham, *Belgium, the Rhine, Switzerland and Holland: The Autumnal Tour*, Londres, Peter Jackson, 1841, vol. I, p. 290.

[15] S. Whitman, *Teuton Studies*, Londres, Chapman, 1898, p. 39, n. 20, citando a John McPherson.

[16] Etounga-Manguelle, 2000, p. 75.

[17] Sir Arthur Brooke Faulkner, *Visit to Germany and the Low Countries*, Londres, Richard Bentley, 1833, vol. 2, p. 57.

[18] *Ibid.*, p. 155.

Ya ve usted. Hace un siglo, los japoneses eran perezosos en vez de trabajadores; de mentalidad excesivamente independiente (¡hasta para una socialista británica!) en vez de "hormigas obreras" leales; emotivos en lugar de inescrutables; joviales en lugar de serios, y vivían para el presente en lugar de pensar en el futuro (como se manifiesta en sus elevadísimos índices de ahorro). Hace un siglo y medio, los alemanes eran indolentes en vez de eficientes; individualistas en lugar de serviciales; más estúpidos que inteligentes; poco honrados y ladrones en lugar de cumplidores de la ley; más acomodadizos que disciplinados.

Esas caracterizaciones son desconcertantes por dos motivos. En primer lugar, si los japoneses y los alemanes tenían unas culturas tan "malas", ¿cómo han podido hacerse tan ricos? Segundo, ¿por qué nipones y germanos eran entonces tan distintos a sus descendientes actuales? ¿Cómo pueden haber cambiado tan completamente sus "hábitos de legado nacional"?

Responderé a estas preguntas a su debido tiempo. Pero antes de hacerlo, debo aclarar algunos malentendidos comunes acerca de las relaciones entre cultura y desarrollo económico.

¿Influye la cultura en el desarrollo económico?

La opinión de que las diferencias culturales explican las diferencias en el desarrollo económico entre sociedades ha subsistido mucho tiempo. La percepción subyacente es obvia. Culturas distintas producen gente con valores distintos, que se manifiestan en diversas formas de conducta. Como algunas de esas formas de conducta favorecen más el desarrollo económico que otras, aquellos países con una cultura que genera formas conductuales más favorables al desarrollo funcionarán económicamente mejor que otros.

Samuel Huntington, el veterano experto estadounidense en ciencias políticas y autor del controvertido libro *¿Choque de civilizaciones?*, expresó esta idea en pocas palabras. Al explicar la divergencia económica entre Corea del Sur y Ghana, dos países que se hallaban en niveles similares de desarrollo económico en la década de 1960, dijo: "Indudablemente, muchos factores jugaron un papel, pero [...] la cultura tenía que ser una parte importante de la explicación. Los surcoreanos valoraban la frugalidad, la in-

versión, el trabajo duro, la educación, la organización y la disciplina. Los ghaneses tenían valores distintos. En resumen, las culturas cuentan".[19]

Pocos de nosotros pondrían en duda que un pueblo que muestra formas de conducta como "frugalidad, inversión, trabajo duro, educación, organización y disciplina" será económicamente próspero. Sin embargo, los teóricos culturales dicen más que eso. Afirman que esas formas conductuales son en gran medida, o incluso por completo, fijas porque vienen determinadas por la cultura. Si el éxito económico está realmente determinado por "hábitos de legado nacional", algunos pueblos están destinados a ser más prósperos que otros y no se puede hacer gran cosa al respecto. Algunos países pobres no tendrán más remedio que seguir siéndolo.

Las justificaciones del desarrollo económico basadas en la cultura estuvieron en boga hasta la década de 1960. Pero en la era de los derechos civiles y la descolonización, la gente comenzó a pensar que esas explicaciones tenían un trasfondo de supremacía cultural (si no necesariamente racista). Como consecuencia, quedaron desprestigiadas. No obstante, tales justificaciones han reaparecido en la última década. Han vuelto a estar de moda al mismo tiempo que las culturas más dominantes (concretamente la angloamericana, en líneas más generales la europea) han empezado a sentirse "amenazadas" por otras culturas: el confucianismo en el terreno económico; el islam en el ámbito de la política y las relaciones internacionales.[20] También ofrecían una excusa muy útil a los malos samaritanos: las políticas neoliberales no han funcionado demasiado bien, no debido a problemas inherentes, sino porque las personas que las ponían en práctica tenían valores "erróneos" que reducían su eficacia.

[19] S. Huntington, "Foreword: Cultures Count", en L. Harrison y S. Huntington (eds.), *Culture Matters – How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books, 2000, p. xi. De hecho, la renta per cápita de Corea a principios de la década de 1960 era inferior a la mitad de la de Ghana, como señalo en el prólogo de este libro.

[20] Entre las obras representativas figuran las siguientes: F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Londres, Hamish Hamilton, 1995 [versión en castellano: *Trust: confianza*, Barcelona, Ediciones B, 1998]; Landes, 1998; L. Harrison y S. Huntington (eds.), *Culture Matters – How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books, 2000, y los artículos en "Symposium on 'Cultural Economics'", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, Nº 2, primavera de 2006.

En el renacimiento actual de esas opiniones, algunos teóricos culturales *no* hablan de hecho sobre cultura de por sí. Admitiendo que la cultura es un concepto demasiado amplio y amorfo, tratan de aislar solo aquellos componentes que creen que están más estrechamente relacionados con el desarrollo económico. Por ejemplo, en su libro de 1995 *Trust: la confianza,* Francis Fukuyama, el comentarista político neoconservador norteamericano, sostiene que la existencia o no de confianza extendida más allá de los miembros de la familia afecta críticamente al desarrollo económico. Arguye que la ausencia de esa confianza en las culturas de países como China, Francia, Italia y (hasta cierto punto) Corea les dificulta administrar grandes empresas con eficacia, que son clave para el desarrollo económico moderno. Es por eso, según Fukuyama, por lo que sociedades con una alta confianza como Japón, Alemania y Estados Unidos están más desarrolladas económicamente.

Pero, se emplee o no la palabra "cultura", la esencia del argumento es la misma: culturas distintas hacen que la gente se comporte de un modo distinto, con diferencias resultantes en el desarrollo económico entre las diversas sociedades. David Landes, el distinguido historiador económico estadounidense y líder del renacimiento de las teorías culturalistas, afirma que "la cultura marca toda la diferencia".[21]

Culturas distintas generan pueblos con actitudes diversas ante el trabajo, el ahorro, la educación, la cooperación, la confianza, la autoridad y un sinfín de otras cosas que afectan al progreso económico de una sociedad. Pero esta proposición no nos lleva demasiado lejos. Como veremos en breve, resulta muy difícil definir las culturas con precisión. Aunque podamos hacerlo, no es posible determinar con claridad si una cultura particular es inherentemente buena o mala para el desarrollo económico. Deje que me explique.

¿Qué es una cultura?

Muchos occidentales me confunden con un chino o un japonés. Es comprensible. Con los ojos rasgados, el pelo negro y liso y los pómulos prominentes, todos los asiáticos del este "parecemos

[21] Landes, 1998, p. 516.

iguales", por lo menos para un occidental que no aprecia todas las diferencias sutiles en los rasgos faciales, gestos y manera de vestir entre las personas de distintos países del este de Asia. A los occidentales que se disculpan por tomarme por chino o japonés, les digo que no pasa nada, porque la mayoría de coreanos llaman a todos los occidentales "americanos", un concepto que puede resultar desagradable para algunos europeos. Les digo que, para el coreano no iniciado, todos los occidentales parecen iguales, con su nariz grande, ojos redondos y excesivo vello facial.

Esta experiencia desaconseja la clasificación excesivamente amplia de las personas. Desde luego, qué se entiende por "excesivamente amplia" depende del propósito de la clasificación. Si comparamos el cerebro humano con el del delfín, por ejemplo, incluso la categoría global de *Homo sapiens* puede bastar. Pero si analizamos cómo la cultura marca la diferencia en el desarrollo económico, hasta la categoría relativamente restringida "coreano" puede ser problemática. Categorías más amplias, como "cristiano" o "musulmán", confunden mucho más que revelan.

En la mayoría de los argumentos culturalistas, sin embargo, las culturas se definen en términos muy generales. Se nos presenta a menudo categorías increíblemente toscas, como Oriente-Occidente, que ni siquiera me tomaré la molestia de criticar. Con mucha frecuencia se nos ofrece categorías "religiosas" amplias, como cristiano (que de vez en cuando se engloba con el judaísmo en judeocristiano, y que se divide regularmente en católico y protestante), musulmán, judío, budista, hindú y confuciano (esta última categoría resulta especialmente controvertida, al no ser una religión).*

Pero piense un momento en esas categorías. Dentro del grupo ostensiblemente homogéneo "católico", tenemos tanto el movimiento ultraconservador del Opus Dei, que se ha hecho célebre gracias al éxito de ventas de Dan Brown, *El código Da Vinci,* como

* El confucianismo recibió su nombre de Confucio, el nombre latinizado del gran filósofo político chino Kung Fu Tse, que vivió en el siglo VI a.C. El confucianismo no es una religión, ya que no tiene dioses ni cielo ni infierno. Consiste básicamente en política y ética, pero también tiene que ver con la organización de la vida familiar, ceremonias sociales y protocolo. Aunque ha tenido sus altibajos, el confucianismo ha sido la base de la cultura china desde que se convirtió en la ideología oficial del Estado durante la dinastía Han (206 a.C. a 220 d.C.). Se difundió a otros países del este asiático, como Corea, Japón y Vietnam, durante los siglos siguientes.

la izquierdista Teología de la Liberación, resumida en el famoso dicho del arzobispo brasileño de Olinda y Recife, el padre Hélder Câmara: "Cuando doy de comer a los pobres, me llaman santo. Cuando pregunto por qué los pobres no tienen comida, me llaman comunista". Estas dos subculturas "católicas" producen gente con actitudes muy diversas con respecto a la acumulación de riqueza, la redistribución de rentas y las obligaciones sociales.

O, para citar otro ejemplo, hay sociedades musulmanas ultraconservadoras que limitan seriamente la participación pública de las mujeres. No obstante, más de la mitad del personal profesional del banco central malayo es femenino, una proporción muy superior a la de cualquier banco central en los países cristianos, supuestamente más "feministas". Y ahí va otro ejemplo: hay quien cree que Japón prosperó económicamente debido a su variedad única de confucianismo, que hace más hincapié en la lealtad que en la enseñanza personal recalcada en las variedades china y coreana.[22] Estemos o no de acuerdo con esta generalización concreta (de la que hablaré más adelante), demuestra que no existe un solo tipo de confucianismo.

Si categorías como confucianismo o musulmán son demasiado amplias, ¿qué le parece tomar países como unidades culturales? Por desgracia, esto no resuelve el problema. Como los propios culturalistas están dispuestos a admitir, un país suele contener grupos culturales distintos, sobre todo en naciones extensas y culturalmente diversas, como la India y China. Pero incluso en un país como Corea, una de las sociedades culturalmente más homogéneas del mundo, se dan diferencias culturales importantes entre regiones. En particular, la gente del sudeste (*Kyungsang*) considera a la del sudoeste (*Cholla*) inteligente pero traicionera y nada de fiar. Los sudoccidentales devuelven el cumplido tomando a los sudorientales por groseros y agresivos, aunque resueltos y bien organizados. No sería descabellado decir que los estereotipos de esas dos regiones coreanas son parecidos a los clichés que franceses y alemanes tienen unos de otros. La animosidad cultural entre las dos regiones de Corea es tan feroz que algunas familias ni siquiera

[22] M. Morishima, *Why Has Japan Succeeded? – Western Technology and the Japanese Ethos*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. Este argumento ha sido divulgado por Fukuyama, 1995.

permiten a sus hijos emparentar con familias de la otra región. Así pues, ¿existe una sola cultura "coreana" o no? Y, si la situación es así de compleja en el caso de Corea, ¿hay necesidad de hablar sobre otros países?

Podría continuar, pero creo haber dejado claro que las categorías amplias, como "católico" o "chino", son demasiado toscas para ser analíticamente significativas, y que hasta un país constituye una unidad cultural demasiado grande para generalizar sobre ella. Los culturalistas pueden replicar que lo único que debemos hacer es trabajar con categorías más sutiles, como mormón o confuciano japonés, en lugar de otras más amplias como cristiano o confuciano. Ojalá las cosas fueran tan sencillas. Las teorías culturalistas presentan más problemas esenciales, que abordaré a continuación.

El Dr. Jekyll frente a Mr. Hyde

Desde el "milagro" económico del este asiático, se ha puesto muy de moda afirmar que fue la cultura confuciana la responsable, por lo menos en parte, de los éxitos económicos de la región. Se señaló que el confucianismo hace hincapié en el trabajo duro, la educación, la frugalidad, la cooperación y la obediencia a la autoridad. Parecía evidente que una cultura que fomenta la acumulación de capital humano (con su acento en la educación) y capital físico (con su énfasis en la frugalidad), a la vez que promovía la cooperación y la disciplina, tenía que ser buena para el desarrollo económico.

Pero, antes del "milagro" económico del este asiático, la gente solía culpar al confucianismo del subdesarrollo de la región. Y tenía razón. Porque la cultura confuciana presenta muchos aspectos que son adversos al desarrollo económico. Déjeme citar los más importantes.

El confucianismo recomienda a la gente no elegir profesiones, como empresariales e ingeniería, que son necesarias para la prosperidad económica. En la cúspide del sistema social tradicional confuciano había eruditos-burócratas. Ellos formaban la clase dominante, junto con los soldados profesionales, que eran dirigentes de segunda. Esa clase dominante presidía una jerarquía de plebeyos formada por campesinos, artesanos y mercaderes, en este orden (debajo de ellos estaban los esclavos). Pero había una división

fundamental entre el campesinado y las demás clases subordinadas. Por lo menos en teoría, campesinos individuales podían acceder a la clase dirigente si aprobaban el examen de administración pública competitiva (y de vez en cuando lo hacían). Artesanos y mercaderes, en cambio, ni siquiera eran admitidos a someterse a ese examen.

Para empeorar las cosas, el examen de administración pública solo evaluaba a la gente de su conocimiento escolar de los clásicos confucianos, haciendo que la clase dirigente desdeñara los conocimientos prácticos. En el siglo XVIII, políticos confucianos coreanos asesinaron a facciones rivales en una disputa acerca de cuánto tiempo debía llevar luto el rey después de la muerte de su madre (¿un año o tres años?). Los eruditos-burócratas debían vivir en "pobreza limpia" (aunque esa práctica solía ser distinta) y por lo tanto despreciaban enérgicamente el lucro. En el marco moderno, la cultura confuciana invita a las personas con talento a estudiar derecho o economía para que sean burócratas en lugar de ingenieros (artesanos) o empresarios (mercaderes), ocupaciones que contribuyen mucho más directamente al desarrollo económico.

El confucianismo desalienta asimismo la creatividad y la iniciativa. Posee una jerarquía social rígida y, como he señalado, impide a ciertos segmentos de la sociedad (artesanos, mercaderes) ascender. Esta jerarquía rígida se sustenta en un énfasis en la lealtad a los superiores y deferencia a la autoridad, lo cual engendra conformismo y suprime la creatividad. El estereotipo cultural de que los asiáticos del este son buenos en cosas mecánicas que no requieren demasiada creatividad se basa en este aspecto del confucianismo.

Puede decirse también que el confucianismo obstaculiza el imperio de la ley. Muchos, especialmente los neoliberales, creen que el imperio de la ley es crucial para el desarrollo económico, porque constituye el garante definitivo contra la expropiación arbitraria de la propiedad por los dirigentes. Dicen que, sin el imperio de la ley, no habría garantía de los derechos sobre la propiedad, lo cual, a su vez, haría que la gente fuera reacia a invertir y crear riqueza. Puede que el confucianismo *no* fomente el gobierno arbitrario, pero es cierto que no le agrada el imperio de la ley, que considera ineficiente, como se ve en el célebre párrafo de Confucio que sigue: "Si las personas han de regirse por leyes, y se pretende darles

uniformidad mediante castigos, intentarán eludir el castigo, pero no tendrán sentido de la vergüenza. Si se rigen por la virtud, y se pretende darles uniformidad mediante las leyes de la propiedad, tendrán sentido de la vergüenza y, además, se volverán buenas". Estoy de acuerdo. Con sanciones jurídicas estrictas, las personas acatarán la ley por temor al castigo, pero un énfasis excesivo en la ley puede hacer que crean que no se confía en ellas como actores morales. Sin esa confianza, la gente no andará ese kilómetro de más que hace que su conducta sea moral y no solo respetuosa con la ley. Pero, habiendo dicho todo esto, no puede negarse que la denigración confuciana del imperio de la ley hace el sistema vulnerable al gobierno arbitrario, porque ¿qué hace usted cuando su gobernante no es virtuoso?

Así pues, ¿cuál es una descripción precisa del confucianismo? ¿Una cultura que valora "la frugalidad, la inversión, el trabajo duro, la educación, la organización y la disciplina", como dice Huntington con respecto a Corea, o una cultura que desprecia objetivos prácticos, desalienta la iniciativa y retrasa el imperio de la ley?

Ambas son acertadas, salvo que la primera hace resaltar solo aquellos elementos que son buenos para el desarrollo económico y la segunda solo los malos. De hecho, para formar una opinión unilateral del confucianismo ni siquiera hay que seleccionar elementos distintos. Puede interpretarse que un mismo elemento cultural tiene implicaciones positivas o negativas, según el resultado que se persiga. El mejor ejemplo es la lealtad. Como he mencionado más arriba, hay quien cree que el hincapié en la lealtad es lo que hace la variedad japonesa del confucianismo más apropiada para el desarrollo económico que las demás. Otros consideran que el énfasis en la lealtad es exactamente lo que falla del confucianismo, pues suprime el pensamiento independiente y por lo tanto la innovación.

Pero no es solo el confucianismo lo que tiene una personalidad desdoblada como el protagonista de la obra de Robert Louis Stevenson *El Dr. Jekyll y Mr. Hyde*. Podemos realizar el mismo ejercicio con el sistema de creencias de cualquier cultura. Tomemos el caso del islam.

Muchos consideran hoy que la cultura musulmana frena el desarrollo económico. Su intolerancia de la diversidad desalienta la iniciativa y la creatividad. Su fijación en la otra vida hace que los creyentes se interesen menos por cosas mundanas, como la

acumulación de riqueza y el aumento de la productividad.[23] Los límites a lo que las mujeres están autorizadas a hacer no solo desperdician los talentos de la mitad de la población sino que además rebajan la calidad probable de la mano de obra futura: madres mal educadas suministran alimentación deficiente y poca ayuda educativa a sus hijos, disminuyendo así sus logros en la escuela. La tendencia "militarista" (ejemplificada por el concepto de *yihad,* o guerra santa, contra los infieles) ensalza hacer la guerra, no ganar dinero. En resumen, un perfecto Mr. Hyde.

Por otra parte, podríamos decir que, a diferencia de muchas otras culturas, la cultura musulmana *no* tiene una jerarquía social fija (lo cual explica por qué muchos hindúes de casta inferior se han convertido al islam en el sur de Asia). En consecuencia, las personas que trabajan dura y creativamente son recompensadas. Además, a diferencia de la jerarquía confuciana, no se desprecian las actividades industriales o empresariales. El propio Mahoma, el Profeta, era mercader. Y siendo la religión de un mercader, el islam posee un sentido muy desarrollado de los contratos: incluso en las ceremonias nupciales se firman contratos matrimoniales. Esta orientación fomenta el imperio de la ley y la justicia:[24] los países musulmanes tuvieron jueces titulados cientos de años antes que las naciones cristianas. También se hace hincapié en el pensamiento racional y el aprendizaje: como bien señalara el Profeta, "la tinta del sabio es más sagrada que la sangre del mártir". Esa es una de las razones por las que en otro tiempo el mundo árabe lideró el mundo en matemáticas, ciencia y medicina. Es más, si bien se dan interpretaciones contradictorias del Corán, no cabe duda de que, en la práctica, la mayoría de sociedades musulmanas premodernas eran mucho más tolerantes que las cristianas: a fin de cuentas, es por eso por lo que muchos judíos ibéricos huyeron hacia el imperio otomano después de la reconquista cristiana de España en 1492.

[23] Basándose en su análisis de los datos del World Value Survey, Rachel McCleary y Robert Barro afirman que los musulmanes (junto con "otros cristianos", es decir, cristianos que no pertenecen a las iglesias católica, ortodoxa o protestante principal) albergan creencias excepcionalmente firmes en el infierno y la vida de ultratumba. Véase su artículo "Religion and Economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, N° 2, primavera de 2006.

[24] Dicen que, de los nueve nombres de Alá, dos significan "el justo". Agradezco a Elias Khalil por transmitirme esta información.

Estos son los orígenes del cuadro del Dr. Jekyll de la cultura musulmana: fomenta la movilidad social y la iniciativa, respeta el comercio, tiene una mentalidad contractual, recalca el pensamiento racional y es tolerante con la diversidad y por lo tanto la creatividad.

Nuestro ejercicio de Jekyll y Hyde demuestra que no hay ninguna cultura que sea inequívocamente buena o mala para el desarrollo económico. Todo depende de qué haga la gente con la "materia prima" de su cultura. Pueden predominar elementos positivos o negativos. Dos sociedades en distintos momentos o situadas en lugares geográficos diversos, y trabajando con la misma materia prima (islam, confucianismo o cristianismo), pueden generar, y han generado, pautas de conducta notablemente distintas.

Incapaces de entender esto, las explicaciones del desarrollo económico fundadas en la cultura han sido por lo general poco más que justificaciones *ex post facto* basadas en una visión retrospectiva de 20/20. Así pues, en los primeros tiempos del capitalismo, cuando la mayoría de los países económicamente prósperos eran cristianos protestantes, mucha gente sostuvo que el protestantismo era excepcionalmente apropiado para el desarrollo económico. Cuando las católicas Francia, Italia, Austria y Alemania meridional se desarrollaron rápidamente, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, el cristianismo se convirtió en la cultura mágica en lugar del protestantismo. Hasta que Japón se hizo rico, muchos creían que el sudeste asiático no se había desarrollado por causa del confucianismo. Pero cuando Japón prosperó, se corrigió esa tesis diciendo que los japoneses se desarrollaban tan rápido porque su forma única de confucianismo recalcaba la cooperación sobre la educación individual, que supuestamente las versiones china y coreana valoraban en mayor medida. Y entonces Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea también empezaron a funcionar bien, por lo que se abandonó esa opinión sobre las distintas variedades de confucianismo. De hecho, el confucianismo en conjunto se convirtió de repente en la mejor cultura para el desarrollo porque hacía hincapié en el trabajo duro, el ahorro, la educación y el sometimiento a la autoridad. Hoy en día, viendo cómo las musulmanas Malasia e Indonesia, la budista Tailandia e incluso la India hindú funcionan bien económicamente, podemos esperar la pronta aparición de nuevas teorías que proclamarán lo excepcionalmente

bien capacitadas que están todas esas culturas para el desarrollo económico (y cómo sus autores lo han sabido siempre).

Japoneses perezosos y alemanes ladrones

Hasta ahora he demostrado lo difícil que resulta definir culturas y entender sus complejidades, y todavía más dar con un tipo de civilización ideal para el desarrollo económico. Pero, si definir la cultura es difícil, tratar de explicar otra cosa (el desarrollo económico, por ejemplo) en función de ella parece un ejercicio preñado de problemas aún mayores.

Todo esto no equivale a negar que la conducta de los pueblos influya en el desarrollo económico. Pero lo cierto es que la conducta de las personas no viene determinada por la cultura. Además, las civilizaciones cambian, por lo que es un error considerar la cultura como un destino, como muchos culturalistas suelen hacer. Para entender esto, volvamos por un momento a esos rompecabezas de los japoneses perezosos y los alemanes ladrones.

Un motivo de que la cultura japonesa o alemana pareciera en el pasado tan negativa para el desarrollo económico es que los observadores de países más ricos tendían a albergar prejuicios contra los extranjeros (sobre todo los pobres). Pero había también un elemento de auténtica "mala interpretación" debido al hecho de que las naciones ricas están organizadas de un modo muy distinto a las naciones pobres.

Tomemos por ejemplo la "pereza", el rasgo "cultural" citado con mayor frecuencia de la población de los países pobres. Los habitantes de las naciones ricas creen rutinariamente que los países pobres lo son porque su población es perezosa. Pero mucha gente de ellos trabaja de hecho muchas horas en unas condiciones deslomadoras. Lo que los hace *parecer* perezosos suele ser su falta de sentido "industrial" del tiempo. Cuando se trabaja con herramientas básicas o máquinas sencillas, no hay necesidad de cumplir el tiempo rigurosamente. Si se trabaja en una fábrica automatizada, eso es fundamental. La gente de los países ricos suele interpretar esta diferencia en el sentido del tiempo como pereza.

Desde luego, no *todo* era prejuicio o mala interpretación. Los alemanes de principios del siglo XIX y los japoneses de principios

del XX no eran, por término medio, tan organizados, racionales, disciplinados, etc., como los ciudadanos de las naciones prósperas de la época o, por otra parte, como lo son los actuales habitantes de Alemania o Japón. Pero la cuestión es si podemos realmente describir los orígenes de esas formas "negativas" de conducta como "culturales" en el sentido de que están arraigadas en creencias, valores y actitudes que se han transmitido a través de generaciones y son por lo tanto muy difíciles, si no necesariamente imposibles, de cambiar.

Mi respuesta concisa es no. Consideremos de nuevo la pereza. *Es* cierto que hay mucha más gente "holgazaneando" en los países pobres. Pero ¿es porque esas personas prefieren culturalmente gandulear a trabajar duro? Por lo general no es así. Se debe básicamente a que las naciones pobres tienen mucha población desempleada o subempleada (esto es, la gente puede tener empleos pero no suficiente trabajo para mantenerse completamente ocupada). Esto es consecuencia más de condiciones económicas que de cultura. El hecho de que inmigrantes de países pobres con culturas "perezosas" trabajen mucho más duro que los autóctonos cuando se trasladan a naciones ricas así lo demuestra.

En cuanto a la otrora tan cacareada "falta de honradez" de los alemanes en el pasado, la gente suele recurrir a medios poco éticos, o incluso ilegales, para ganarse el sustento. Pobreza implica también escasa aplicación de la ley, lo que permite a las personas salir impunes de conductas ilícitas y hace que infringir la ley sea más aceptable "culturalmente".

¿Y qué decir de las "emociones excesivas" de japoneses y alemanes? El pensamiento racional, cuya ausencia suele manifestarse como emoción excesiva, resulta en buena parte del desarrollo económico. Las economías modernas requieren una organización racional de la actividad, que modifica entonces la interpretación del mundo por parte de la gente.

"Vivir al día" o ser "acomodadizo" –palabras que muchos asocian actualmente con África y América Latina– son también consecuencias de condiciones económicas. En una economía en evolución lenta, no hay mucha necesidad de planificar el futuro; la gente solo lo hace cuando prevé nuevas oportunidades (por ejemplo, carreras nuevas) o sacudidas inesperadas (por ejemplo, una repentina afluencia de importaciones nuevas). Además, las economías

pobres ofrecen pocos mecanismos con los que la población pueda planificar el futuro (por ejemplo, créditos, seguros, contratos).

Dicho de otro modo, muchas de las formas "negativas" de conducta de japoneses y alemanes en el pasado eran en buena medida las consecuencias de condiciones económicas comunes a todos los países subdesarrollados económicamente más que de sus culturas específicas. Es por eso por lo que los germanos y nipones del pasado eran "culturalmente" mucho más parecidos a la población de las naciones en vías de desarrollo actuales que a los alemanes y japoneses de hoy.

Muchos de esos "hábitos de legado nacional" aparentemente inalterables pueden ser, y han sido, transformados con bastante celeridad por cambios en las condiciones económicas. Eso es lo que algunos observadores presenciaron de hecho en la Alemania de finales del siglo XIX y en el Japón de principios del XX. Sidney Gulick, el misionero estadounidense que he mencionado anteriormente, observó que "los japoneses dan la doble impresión de ser industriosos y diligentes por un lado y, por el otro, de ser perezosos y completamente indiferentes al paso del tiempo".[25] Si uno se fijaba en los trabajadores de las fábricas nuevas, parecían muy industriosos. Pero si reparaba en los agricultores y carpinteros subempleados, parecían "holgazanes". Con el desarrollo económico, la gente adoptaría también un sentido "industrial" del tiempo muy pronto. Mi país, Corea, ofrece un ejemplo interesante en este sentido. Hace veinte, quizá incluso quince años, solíamos tener la expresión "hora coreana". Designaba la extendida práctica por la cual la gente podía llegar una o dos horas tarde a una cita sin siquiera lamentarlo. Hoy en día, con el ritmo de vida mucho más organizado y rápido, esa conducta casi ha desaparecido, y con ella la expresión propiamente dicha.

En otras palabras, la cultura cambia con el desarrollo económico.* Es por eso por lo que las culturas de los japoneses y alemanes

[25] Gulick, 1903, p. 117.

* Por supuesto, la cultura, con el estancamiento económico, también puede cambiar a peor (por lo menos desde el punto de vista del desarrollo económico). Antiguamente el mundo musulmán era racional y tolerante, pero, al cabo de siglos de estancamiento económico, muchos países musulmanes se han vuelto ultrarreligiosos e intolerantes. Esos elementos "negativos" se han intensificado debido al estancamiento económico y la falta de perspectivas futuras. El hecho de que tales formas de conducta no sean una manifestación inevitable de la cultura musulmana es demostrado por el

de hoy son tan distintas a las de sus antepasados. La cultura es la *consecuencia,* además de la causa, del desarrollo económico. Sería mucho más exacto decir que los países se vuelven "trabajadores" y "disciplinados" (y adquieren otros rasgos culturales "positivos") debido al desarrollo económico, y no al revés.

Muchos culturalistas aceptan, en teoría, que las culturas cambian. Pero en la práctica la mayoría de ellos tratan la cultura como algo bastante inmutable. Precisamente, por eso, pese a las incesantes razones contemporáneas en sentido contrario, los culturalistas describen hoy a los japoneses en la cúspide del desarrollo económico del modo más halagador. David Landes, un destacado defensor de la teoría cultural del desarrollo económico, dice: "Los japoneses emprendieron la modernización con intensidad y método característicos. Estaban preparados para ella en virtud de una tradición (recuerdo) de gobierno efectivo, por sus elevados niveles de alfabetismo, por su cerrada estructura familiar, por su ética y autodisciplina de trabajo, por su sentido de la intensidad nacional y por la superioridad inherente".[26] Pese a la frecuente observación contemporánea de que los japoneses eran perezosos, Fukuyama afirma en su libro *Trust: la confianza* que hubo "el equivalente japonés a la ética de trabajo protestante, formulada hacia la misma época".[27] Cuando califica a Alemania como una sociedad inherentemente de "alta confianza", no se da cuenta del hecho de que, antes de que se hicieran ricos, muchos extranjeros creían que los alemanes estafaban todo el tiempo a los demás y eran incapaces de cooperar entre ellos.

Un buen argumento cultural debería poder admitir que los alemanes y los japoneses *fueron* una chusma casi sin remedio en el pasado y *al mismo tiempo* saber explicar cómo desarrollaron sus economías. Pero la mayoría de culturalistas, cegados por su convicción de que solo los países con los sistemas de valores "adecua-

pensamiento racional y la tolerancia predominantes en muchos imperios musulmanes prósperos del pasado. También es corroborado por ejemplos contemporáneos, como Malasia, cuya prosperidad económica ha hecho su islam tolerante y racional, como le dirán todas esas banqueras centrales a las que he aludido anteriormente.

[26] Landes, "Culture Makes Almost All the Difference", 2000, en L. Harrison y S. Huntington, 2000, p. 8.

[27] Fukuyama, 1995, p. 183.

dos" pueden desarrollarse, reinterpretan las historias alemanas o japonesas para "justificar" su posterior éxito económico.

El hecho de que la cultura cambia mucho más deprisa de lo que los culturalistas suponen debería darnos esperanza. Los rasgos conductuales negativos, como la pereza o la falta de creatividad, dificultan en efecto el desarrollo económico. Si esos rasgos están determinados por completo, o incluso predominantemente, por la cultura, necesitaremos una "revolución cultural" para deshacernos de ellos e iniciar el desarrollo económico.[28] Si necesitamos una revolución cultural antes de poder desarrollar la economía, el desarrollo económico será casi imposible, puesto que las revoluciones culturales rara vez triunfan. El fracaso de la Revolución Cultural china, aunque emprendida por razones ajenas al desarrollo económico, debería servirnos de advertencia saludable.

Afortunadamente, *no* necesitamos una revolución cultural para que se produzca el desarrollo económico. Muchos rasgos conductuales que se consideran positivos para la prosperidad económica serán consecuencias, en lugar de prerrequisitos, del desarrollo económico. Los países pueden emprender el desarrollo por otros medios distintos a una revolución cultural, como he expuesto en los capítulos anteriores. Una vez el desarrollo económico en marcha, cambiará la conducta de la gente e incluso las creencias subyacentes (a saber, cultura) de formas que favorecen la prosperidad económica. Puede crearse un "círculo virtuoso" entre desarrollo económico y valores culturales.

Esto es, básicamente, lo que ocurrió en Japón y Alemania. Y es lo que ocurrirá en todos los casos futuros de éxito económico. Dada la reciente prosperidad económica de la India, estoy seguro de que pronto veremos libros que explicarán cómo la cultura hindú –antaño considerada la causa del crecimiento lento en la India (recuerde la conocida expresión del pasado "ritmo de crecimiento hindú")–[29] está ayudando a crecer al subcontinente. Si

[28] Esa es la postura adoptada por una serie de autores en Harrison y Huntington, 2000, sobre todo los artículos finales de Fairbanks, Lindsay y Harrison.

[29] Esta denominación se refiere al hecho de que el índice de crecimiento económico indio permaneció estancado en un relativamente bajo 3,5% (aproximadamente el 1% en una estimación per cápita) durante 1950-1980. Se supone que fue acuñada por el economista indio Raj Krishna y divulgada por Robert McNamara, antiguo presidente del Banco Mundial.

mi fantasía mozambiqueña del prólogo se cumple en la década de 2060, entonces leeremos libros que expondrán cómo Mozambique ha tenido siempre una cultura excepcionalmente capacitada para el desarrollo económico.

Cambiar la cultura

Hasta ahora he razonado que la cultura no es inmutable y cambia como consecuencia del desarrollo económico. Sin embargo, esto no equivale a decir que podemos cambiar la cultura solo con alterar las condiciones económicas subyacentes. La cultura puede modificarse deliberadamente mediante persuasión. Este es un punto recalcado con acierto por aquellos culturalistas que no son fatalistas (para los fatalistas, la cultura resulta casi imposible de cambiar, por lo que es un destino).

El problema es que esos culturalistas tienden a creer que los cambios culturales requieren solo "actividades que fomentan valores y actitudes progresivos", en palabras de Lawrence Harrison, el autor de *El subdesarrollo está en la mente.*[30] Pero existe un límite para los cambios que pueden introducirse solo mediante exhortación ideológica. En una sociedad sin suficiente empleo, predicar el trabajo duro no será muy efectivo para alterar los hábitos laborales de la población. En una sociedad con escasa industria, decir a la gente que menospreciar la profesión de ingeniero está mal no hará que muchos jóvenes la elijan como carrera. En sociedades donde los trabajadores están mal tratados, apelar a la cooperación caerá en oídos sordos, cuando no cínicos. Los cambios en las actitudes deben ser apoyados por cambios reales... en actividades, instituciones y políticas económicas.

Tomemos la legendaria cultura japonesa de la lealtad a la empresa. Muchos observadores creen que es la manifestación de un rasgo cultural arraigado en la variedad nipona del confucianismo que pone énfasis en la lealtad. De ser cierta, esa actitud debería ser más pronunciada a medida que nos remontásemos en el tiempo. Sin embargo, hace un siglo, Beatrice Webb comentó que los

[30] L. Harrison, "Promoting Progressive Cultural Change", en L. Harrison y S. Huntington (eds.), 2000, p. 303.

japoneses poseen una "independencia personal completamente intolerable".[31] De hecho, los trabajadores japoneses eran una masa bastante combativa hasta hace muy poco. Entre 1955 y 1964, Japón perdió más días por trabajador en huelgas que Gran Bretaña o Francia, países que no se caracterizaban precisamente en aquella época por sus relaciones industriales cooperativas.[32] Cooperación y lealtad llegaron solo porque los trabajadores nipones recibieron instituciones como empleo para toda la vida y planes de asistencia social empresarial. Las campañas ideológicas (y las críticas al gobierno de los sindicatos comunistas beligerantes) jugaron su papel, pero no habrían bastado por sí solas.

Análogamente, pese a su fama actual de relaciones industriales pacíficas, Suecia tenía un problema laboral terrible. En la década de 1920, perdió más horas por trabajador debido a las huelgas que ningún otro país. Pero después del compromiso "corporativista" de los años treinta (el Acuerdo Saltjöbaden de 1938), todo cambió. A cambio de que los obreros limitaran sus exigencias salariales y actividades de huelga, los capitalistas del país proporcionaron un generoso estado de bienestar social combinado con buenos programas de reciclaje. La exhortación ideológica por sí sola no habría sido convincente.

Cuando Corea inició su impulso de industrialización en la década de 1960, el gobierno trató de persuadir a la gente de que abandonara el tradicional menosprecio confuciano de las profesiones industriales. El país necesitaba más ingenieros y científicos. Pero con pocos empleos decentes de ingeniería, no muchos jóvenes brillantes querían ser ingenieros. De modo que el gobierno aumentó la financiación y el número de plazas en la universidad para los departamentos de ingeniería y ciencias, a la vez que hacía lo inverso (en términos relativos) en los departamentos de humanidades. En los años sesenta había solo 0,6 licenciados en ingeniería y ciencias

[31] Autoridades en Japón, como el experto estadounidense en ciencias políticas Chalmers Johnson y el sociólogo británico Ronald Dore, también aportan pruebas que demuestran que los japoneses eran mucho más individualistas y de "mentalidad independiente" de como lo son hoy. Véanse C. Johnson, *The MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press, 1982, y R. Dore, *Taking Japan Seriously*, Londres, Athlone Press, 1987.

[32] K. Koike, "Human Resource Development", en K. Yamamura e Y. Tasuba (eds.), *The Political Economy of Japan*, Stanford, Stanford University Press, 1987, vol. 1.

por cada licenciado en humanidades, pero la proporción llegó a ser de uno a uno a principios de los ochenta.[33] Desde luego, esa política funcionó finalmente porque la economía se industrializaba con rapidez y, como consecuencia, había más empleos y mejor remunerados para ingenieros y científicos. Gracias a la combinación de exhortación ideológica, política educativa e industrialización –y no solo promoción de "valores y actitudes progresistas"–, Corea ha llegado a presumir de una de las legiones de ingenieros mejor formados del mundo.

Los ejemplos anteriores demuestran que la persuasión ideológica es importante pero no basta, por sí sola, para cambiar la cultura. Debe ir acompañada de cambios en políticas e instituciones que puedan sostener las formas deseadas de conducta durante un espacio prolongado de tiempo para que se conviertan en rasgos "culturales".

Reinventar la cultura

La cultura influye en el rendimiento económico de un país. En un momento dado, una cultura concreta puede generar gente con rasgos conductuales particulares que son más conducentes a alcanzar determinados objetivos sociales, entre ellos el desarrollo económico, que otras culturas. En ese nivel abstracto, esta proposición no parece controvertida.

Pero cuando tratamos de aplicar este principio general a casos reales, resulta esquivo. Cuesta mucho trabajo definir qué es la cultura de una nación. Complica aún más las cosas el hecho de que pueden coexistir tradiciones culturales muy distintas en un mismo país, incluso en naciones supuestamente "homogéneas" como Corea. Todas las culturas tienen múltiples características, algunas positivas y otras negativas para el desarrollo económico. Dado todo esto, no es posible, ni útil, "explicar" el éxito o el fracaso económico de un país atendiendo a su cultura, como algunos malos samaritanos han tratado de hacer.

Aún más importante, pese a que contar con gente con deter-

[33] J. You y H-J. Chang, "The Myth of Free Labour Market in Korea", *Contributions to Political Economy*, vol. 12, 1993.

minados rasgos conductuales puede ser mejor para el desarrollo económico, un país no necesita una "revolución cultural" para desarrollarse. Aunque cultura y desarrollo económico se influyen mutuamente, la causalidad es mucho más intensa del segundo a la primera; el desarrollo económico crea en gran medida una cultura que necesita. Los cambios en la estructura económica alteran el modo en que las personas viven e interactúan unas con otras, lo cual, a su vez, transforma la manera en que entienden el mundo y se comportan. Como he demostrado con los casos de Japón, Alemania y Corea, muchos de los rasgos conductuales que supuestamente "justifican" el desarrollo económico (por ejemplo, el trabajo duro, el cumplimiento del tiempo, la frugalidad) son en realidad sus consecuencias en lugar de sus causas.

Decir que la cultura cambia en gran parte como consecuencia del desarrollo económico no equivale a decir que la cultura no puede ser alterada por persuasión ideológica. De hecho, eso es lo que algunos culturalistas optimistas creen. "El subdesarrollo está en la mente", declaran. Según ellos, por tanto, la solución evidente al subdesarrollo es modificar el modo de pensar de la gente mediante exhortación ideológica. No niego que tal ejercicio puede ser útil, o incluso importante en ciertos casos, para cambiar la cultura. Pero una "revolución cultural" no arraigará a menos que haya cambios complementarios en las estructuras e instituciones económicas subyacentes.

Así pues, con el fin de promover rasgos conductuales que sean útiles para el desarrollo económico, necesitamos una combinación de exhortación ideológica, medidas políticas para fomentar la prosperidad económica y los cambios institucionales que favorecen los cambios culturales deseados. No resulta fácil dar con esa combinación, pero una vez se consigue, la cultura puede modificarse mucho más rápido de lo que normalmente se supone. Muy a menudo lo que parecía un carácter nacional eterno puede cambiarse en un par de décadas, si existen suficientes cambios de apoyo en la estructura y las instituciones económicas subyacentes. La desaparición más bien rápida del "legado nacional" japonés de pereza desde la década de 1920, el veloz desarrollo de las relaciones industriales cooperativas en Suecia desde los años treinta y el fin de la "hora coreana" en los noventa son algunos ejemplos destacados.

El hecho de que la cultura pueda cambiarse deliberadamente –mediante políticas económicas, construcción de instituciones y campañas ideológicas– nos da esperanza. Ningún país está condenado al subdesarrollo debido a su cultura. Pero al mismo tiempo no debemos olvidar que la cultura no puede reinventarse a voluntad: el fracaso de la creación del "hombre nuevo" bajo el comunismo es una buena prueba de ello. El "reformador" cultural todavía tiene que trabajar con actitudes y símbolos culturales existentes.

Debemos comprender el papel de la cultura en el desarrollo económico en su verdadera complejidad e importancia. La cultura es compleja y difícil de definir. Afecta al desarrollo económico, pero este la afecta más que a la inversa. La cultura no es inmutable. Puede alterarse mediante: una interacción mutuamente reforzadora con el desarrollo económico; persuasión ideológica, y políticas e instituciones complementarias que fomenten determinadas formas de conducta, que con el tiempo se conviertan en rasgos culturales. Solo entonces podremos liberar nuestra imaginación tanto del pesimismo injustificado de aquellos que creen que la cultura es destino como del optimismo ingenuo de quienes creen que pueden persuadir a la gente de que piense de un modo distinto y provocar así el desarrollo económico.

Epílogo
São Paulo, octubre de 2037
¿Pueden mejorar las cosas?

Luiz Soares es un hombre preocupado. Su empresa familiar de ingeniería –Soares Tecnologia, S.A., que su abuelo, Jose Antonio, fundó en 1997– está al borde de la ruina.

Los primeros años de Soares Tecnologia fueron difíciles. La política de tipos de interés altos, que duró entre 1994 y 2009, limitó seriamente su capacidad para obtener préstamos y ampliarse. Pero, en 2013, se había convertido en una sólida empresa de tamaño medio que producía piezas de reloj y otros mecanismos de precisión, gracias a los conocimientos y la determinación de Jose Antonio.

En 2015, el padre de Luiz, Paulo, regresó de Cambridge con un doctorado en nanofísica y convenció a su padre de montar una sección de nanotecnología, que él dirigió. Resultó ser una huida afortunada. La ronda de Tallin de la OMC, concluida en 2017, abolió todos los aranceles industriales a excepción de un puñado de sectores "reservados" para cada país. Como consecuencia, la mayoría de industrias manufactureras, salvo las de baja tecnología y salarios bajos, quedaron en la ruina en la mayoría de naciones en vías de desarrollo, entre ellas Brasil. La industria brasileña de nanotecnología sobrevivió al llamado *tsunami* de Tallin solo porque era uno de esos sectores "reservados".

La previsión de Paulo valió la pena. Al poco de hacerse con la empresa en 2023, después de que el yate de Jose Antonio zozobrara en un huracán anómalo en el Caribe (una consecuencia del calentamiento global, según dijeron), Soares Tecnologia lanzó una máquina molecular que convertía agua marina en agua dulce

con mayor eficiencia que sus rivales estadounidenses o finlandeses. Fue un gran éxito en un país que padecía sequías cada vez más frecuentes debido al calentamiento global: para entonces, la selva amazónica ocupaba apenas el 40% de la superficie que tenía en 1970 debido a la falta de precipitaciones (con la ayuda de los ganaderos hambrientos de pastos). En 2028, Paulo fue seleccionado incluso como uno de los 500 primeros empresarios tecnológicos del mundo por *Qiye* ("Empresa"), la revista de negocios más influyente del planeta, con sede en Shanghai.

Entonces llegó el desastre. En 2029, China fue víctima de una enorme crisis financiera. En 2021, conmemorando el centenario de la fundación de su Partido Comunista gobernante, China había decidido unirse a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), el club de los países ricos. Abrir su mercado de capitales fue el precio de su afiliación. Ya hacía años que China resistía la presión de las naciones ricas para que se comportara "responsablemente" como la segunda economía más grande del mundo y abriera su mercado financiero, pero en cuanto empezó a negociar las condiciones del acceso a la OCDE, no hubo escapatoria. Algunos instaron a la prudencia, diciendo que China era aún un país relativamente pobre, con un nivel de ingresos equivalente a solo el 20% del de Estados Unidos, pero la mayoría confiaba en que China funcionaría igual de bien en finanzas y en fabricación, donde su dominio parecía imparable. Wang Xing-Guo, el director pro liberalización del Banco Popular de China, el banco central (que recibió su plena independencia en 2017), resumió perfectamente ese optimismo: "¿De qué tenemos miedo? El juego del dinero está en nuestros genes: ¡a fin de cuentas, el papel moneda es un invento chino!". Cuando se afilió a la organización en 2024, China revaluó su moneda, el renminbi, cuatro veces y abrió completamente su mercado de capitales. Durante algún tiempo, la economía china estuvo en auge como si no hubiera límite. Pero las burbujas resultantes de bienes inmuebles y valores reventaron en 2029, lo que requirió el paquete de ayuda del FMI más grande de la historia.

El aumento del desempleo y los recortes de las subvenciones alimentarias del gobierno impuestos por el FMI provocaron disturbios y más tarde el ascenso del movimiento Yuan-Gongchandang (Comunista Verdadero), avivado por el furioso resentimiento de los "perdedores" en una sociedad que había pasado de la igualdad

casi absoluta del comunismo maoísta a la desigualdad al estilo brasileño en el espacio de menos de dos generaciones. Los comunistas verdaderos han sido contenidos, al menos de momento, tras la detención de todos sus líderes en 2035, pero la confusión política y la inquietud social resultantes marcaron el fin del milagro económico chino.

Siendo entonces la economía china tan grande, arrastró consigo al mundo entero. Lo que llegó a conocerse como la Segunda Gran Depresión ha durado varios años y parece no tener fin. Con el hundimiento de su mayor mercado de exportación, Brasil ha sufrido muchísimo, aunque no tanto como algunos otros países.

Las otras grandes economías asiáticas –como la India, Japón y Vietnam– quedaron patas arriba. Muchos países africanos no pudieron sobrevivir a la caída del que era entonces el principal comprador de sus materias primas. La economía estadounidense padeció síndrome de abstinencia por la huida masiva de capital chino de su mercado de pagarés del tesoro. La profunda recesión consiguiente en la economía norteamericana provocó otra aún más grave en México, lo que propició una rebelión armada de los Nuevos Zapatistas, los guerrilleros izquierdistas que afirmaban ser los herederos legítimos del legendario revolucionario de principios del siglo XX Emiliano Zapata. Los Nuevos Zapatistas juraron sacar México del IAIA (Acuerdo de Integración Interamericana), la versión dinámica e intensa del NAFTA formada por Estados Unidos, Canadá, México, Guatemala, Chile y Colombia en 2020. Los guerrilleros fueron derrotados por un escaso margen después de una brutal operación militar, con la ayuda de la fuerza aérea estadounidense y el ejército colombiano.

La Segunda Gran Depresión ya fue bastante mala para Soares Tecnologia, pero entonces llegó el golpe de gracia. En 2033, impulsado por sus convicciones librecambistas y usando la desesperada situación económica como un medio para intimidar a la oposición, el inconformista presidente coreano-brasileño, Alfredo Kim, ex economista jefe del Banco Mundial, hizo entrar el país en el IAIA.

Para la industria de la nanotecnología brasileña fue una catástrofe. Como parte de las condiciones de entrada en el IAIA, todas las subvenciones federales de I+D y programas gubernamentales de aprovisionamiento –sustentos para la industria– fueron retirados progresivamente en menos de tres años. Los aranceles en nano-

tecnología y unos pocos sectores "reservados" más que habían sobrevivido a la ronda de Tallin fueron descartados inmediatamente con respecto a los países miembros del IAIA. Con el nivel global de tecnología todavía unos 20 años, quizá incluso 30, por detrás de las empresas estadounidenses, la mayoría de compañías brasileñas de nanotecnología se arruinaron. Incluso Soares Tecnologia, considerada la mejor de Brasil, solo sobrevivió vendiendo una participación del 45% a una empresa –de todos los países– de Ecuador. Ecuador había funcionado sorprendentemente bien después de formar la Unión Económica Bolivariana con Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua y Argentina en 2010: los miembros de la UEB abandonaron la OMC en 2012 en protesta por la agenda de la ronda de Tallin.

Pero incluso los supervivientes como Soares Tecnologia fueron devastados por la nueva ley de patentes que ahora había entrado en vigor. Estados Unidos ya había ampliado la vida de sus patentes de 28 años (instaurada en 2018) a 40 en 2030. En cambio, Brasil era uno de los pocos países que aún se aferraban a la vida de patentes de 20 años autorizada por el cada vez más obsoleto acuerdo TRIPS de la OMC de 1995 (la mayoría de los demás habían pasado a 28 años o incluso 40, en el caso de los miembros del IAIA). Cuando Brasil se unió al IAIA, la principal concesión que tuvo que hacer –a cambio de la abolición de las subvenciones de la carne de vaca y el algodón en Estados Unidos (que se introduciría progresivamente durante los 25 años siguientes)– fue la ley de patentes, que los norteamericanos insistieron en que debía aplicarse *con efecto retroactivo.* De un plumazo, las empresas brasileñas de nanotecnología se vieron expuestas a juicios por oposición, y las corporaciones estadounidenses de nanotecnología se lanzaron en paracaídas con su ejército de abogados de patentes.

Sin aranceles contra las importaciones norteamericanas, la desaparición de subvenciones y el marchitamiento de los programas gubernamentales de aprovisionamiento, todo ello agravado por una lluvia de juicios por oposición, Soares Tecnologia se hallaba en una situación desesperada cuando Paulo –descanse en paz– tuvo un derrame cerebral y murió en 2035. Como consecuencia, Luiz se vio obligado a dejar su curso de Máster de Administración de Empresas en el campus de Singapur de INSEAD, la escuela francesa de administración de empresas (que, a la sazón, era considerada mejor que el campus original en Fontainebleau), rompió con Miriam,

su novia mitad xhosa, mitad uzbeca (una prima lejana de Nelson Mandela por su parte xhosa), y regresó a Brasil para hacerse cargo de la empresa familiar a sus 27 años de edad.

Las cosas no han mejorado mucho desde que Luiz se hizo cargo. Es cierto que ha superado con éxito varios juicios por oposición. Pero si pierde solo uno de los tres que tiene pendientes (ninguno de los cuales parece esperanzador), se enfrentará a la bancarrota. Su socio ecuatoriano, Nanotecnología Andina, ya está amenazando con vender su parte de la compañía. Cuando su empresa desaparezca con el resto de la industria brasileña de nanotecnología, la mayoría de los sectores manufactureros de Brasil –salvo el aeroespacial y el del alcohol combustible, en los que el país había alcanzado una posición de talla mundial a finales del siglo XX antes del ascenso del neoliberalismo– habrán desaparecido. Brasil volverá a empezar desde cero.

¿Improbable? Sí, y espero que así sea. Brasil es demasiado inteligente y de mentalidad independiente para suscribir algo como mi IALA, aunque tenga un antiguo economista jefe del Banco Mundial como presidente. México cuenta con suficiente gente sabia y movimientos populares animados para poder enmendarse antes de verse impelido a una guerra civil a gran escala. El liderazgo chino es plenamente consciente de los peligros planteados por la creciente desigualdad del país. También conoce los peligros de toda apertura prematura de su mercado de capitales, merced a la crisis asiática de 1997. Incluso al poderoso *lobby* de patentes estadounidense le costaría trabajo conseguir una aplicación de efecto retroactivo de patentes de 40 años en cualquier acuerdo internacional. Existe un consenso creciente de que algo debe hacerse pronto con el calentamiento global. No es probable que la próxima ronda de conversaciones de la OMC desemboque en una abolición casi total de los aranceles industriales.

Pero lo que acabo de esbozar no es un guión imposible. Muchas de las cosas que me he inventado se han exagerado intencionadamente, pero todas ellas tienen un fundamento sólido en la realidad.

Por ejemplo, la abolición casi total de aranceles industriales después de mi imaginaria ronda de Tallin puede parecer rocambolesca, pero es en realidad un poco más moderada que lo que propuso Estados Unidos en la OMC en 2002 –pidió una abolición

total de los aranceles industriales en 2015– y no dista mucho de lo que plantean otros países ricos.[1] Mi Acuerdo de Integración Interamericana es en realidad una versión más amplia (geográficamente) y más concentrada del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Las naciones mencionadas como posibles miembros de la Unión Económica Bolivariana ya están cooperando estrechamente (he omitido deliberadamente Brasil, miembro de este grupo, en mi relato). De ellas, Venezuela, Cuba y Bolivia ya han formado ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas).

Dada la creciente importancia de la economía china, no es del todo descabellado que una gran crisis económica en China a finales de la década de 2020 pueda convertirse en una Segunda Gran Depresión, sobre todo si hubiera confusión política en el país. Las posibilidades de agitación en tales circunstancias estarían fuertemente influidas por la gravedad de su problema de desigualdad, que, aunque no esté aún al nivel de Brasil, como en mi relato, podría alcanzarlo en otra generación si no se emprende ninguna neutralización. En cuanto a una guerra civil en México, puede parecer una fantasía, pero en el México actual tenemos ya un estado, Chiapas, que ha sido gobernado en efecto por un grupo guerrillero armado, los zapatistas bajo el subcomandante Marcos, desde 1994. No sería imposible que el conflicto se intensificara si el país se viera precipitado en una gran crisis económica, sobre todo si hubiera continuado durante otras dos décadas con las políticas neoliberales que tan flaco favor le han hecho en los últimos veinte años.

Mi guión de patentes estadounidenses es sin duda exagerado, pero las patentes farmacéuticas norteamericanas ya pueden ampliarse de facto hasta 28 años mediante protección de datos y

[1] La propuesta estadounidense de 2002 abogaba por una reducción radical de los aranceles industriales al 5-7% en 2010 y su abolición total en 2015. Como no preveía ninguna excepción, es más poderosa que lo que sucede en mi ronda de Tallin. La propuesta actual de la UE es ligeramente más moderada que mi propuesta de Tallin en que llama a una reducción al 5-15%. Pero aun así va a llevar los aranceles en los países en vías de desarrollo a su nivel más bajo desde los tiempos del colonialismo y los tratados desiguales y, aun más importante, un nivel que no llegó a verse en las naciones desarrolladas de hoy hasta la década de 1970. Para más información sobre las propuestas de Estados Unidos y la UE, véase H.-J. Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs – How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries' Right to a Future*, Oxford, Ginebra, Oxfam y South Centre, 2005, <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>.

en consideración al tiempo necesario para la aprobación de la FDA (Food and Drugs Administration). Estados Unidos se ha cerciorado de que tales disposiciones figuren en todos sus acuerdos de libre comercio. Y, como he comentado en el caso del Ratón Mickey en el capítulo 6, en 1998 los derechos de autor estadounidenses se ampliaron de forma retroactiva.

El lector puede considerar particularmente inverosímil que China abra prematuramente su mercado de capitales. Pero cuando tu economía llega a ser la segunda del mundo, resulta difícil resistir la presión para actuar "responsablemente". Eso es precisamente lo que le ocurrió a Japón cuando se le obligó a revalorizar su moneda casi de la noche a la mañana en el Acuerdo Plaza de 1985. Esa revalorización monetaria fue una causa importante de la enorme burbuja de activos de Japón, cuyo reventón a principios de los años noventa (y su incompetente manejo posterior) dio lugar al estancamiento económico durante una década. En lo que se refiere a que China se uniría a la OCDE para celebrar el centenario de su Partido Comunista, lo he dicho desde luego con ironía. Pero los países pueden pecar de exceso de confianza cuando tienen mucho éxito, como demuestra el caso de Corea. Hasta finales de la década de 1980, Corea había utilizado hábilmente controles de capital con gran provecho económico. Pero, a mediados de los años noventa, abrió de par en par su mercado de capitales, y sin una planificación cuidadosa. Esto se debió en parte a la presión estadounidense, pero también a que, tres décadas después de su "milagro" económico, el país se había vuelto demasiado engreído. Decidió afiliarse a la OCDE en 1996 y comportarse como una nación rica cuando en realidad no lo era. Por entonces, su renta per cápita era todavía un tercio de la de la mayoría de países miembros de la OCDE y un cuarto de la de los más ricos (o ligeramente superior al nivel que China probablemente alcanzará a mediados de la década de 2020). El resultado fue la crisis financiera de 1997. De modo que mi relato imaginario de China es, de hecho, una combinación de lo que en realidad acaeció en Japón en los años ochenta y en Corea en los noventa.

¿Es verdaderamente creíble que Brasil suscribiera algo como el IAIA? Terminantemente no en el mundo actual, pero estoy hablando de un mundo en medio de la Segunda Gran Depresión y de una economía deteriorada por otro cuarto de siglo de neoliberalismo. Además, no deberíamos subestimar cómo líderes políticos movidos

por convicciones ideológicas pueden hacer cosas que no son nada típicas de la historia de sus países, si están allí en el sitio adecuado y en el momento oportuno. Por ejemplo, pese a la famosa tradición británica de gradualismo y pragmatismo, Margaret Thatcher fue radical y estuvo movida por la ideología. Su gobierno cambió el carácter de la política británica para el futuro previsible. Análogamente, puede que Brasil ostente un historial de política exterior de mentalidad independiente y pragmática, pero eso no es ninguna garantía absoluta contra la posibilidad de que alguien como mi Alfredo Kim lo lleve al IAIA, especialmente cuando Brasil no carece de su propia provisión de ideólogos librecambistas.

Así pues, mi "historia alternativa del futuro" no es una fantasía absoluta. Está basada en la realidad mucho más firmemente de lo que puede parecer al principio. Si he sido deliberadamente pesimista al pintar este cuadro, es para recordar al lector lo mucho que está en juego. Espero de verdad que, dentro de 30 años, se demuestre que estaba completamente equivocado. Pero si el mundo continúa con las políticas neoliberales difundidas en la actualidad por los malos samaritanos, muchos de los acontecimientos que "documento" en el relato, o algo muy parecido, podrían suceder.

A lo largo de este libro he hecho muchas propuestas detalladas respecto a cómo deben cambiarse las políticas, tanto a nivel nacional como global, en todo tipo de ámbitos, para ayudar a los países pobres a desarrollarse y a evitar el tipo de guión desastroso que acabo de describir en mi "historia del futuro". En este último capítulo no repetiré ni resumiré esas sugerencias, sino que expondré los principios clave que se ocultan tras ellas. En el proceso, confío en demostrar cómo es necesario cambiar las políticas económicas nacionales y las reglas de las interacciones económicas internacionales si queremos promover el desarrollo económico en naciones pobres y hacer del mundo un lugar mejor.

Desafiar el mercado

Como he subrayado sin cesar, los mercados tienen una fuerte tendencia a reforzar el *statu quo*. El libre mercado impone que los países se ciñan a aquello en lo que ya son buenos. Hablando francamente, esto implica que las naciones pobres deben continuar con

su compromiso actual en actividades de baja productividad. Pero su compromiso en esas actividades es precisamente lo que las hace pobres. Si quieren dejar atrás la pobreza, *tienen que* desafiar al mercado y hacer las cosas más difíciles que les aportarán ingresos más altos: no hay otra salida.

"Desafiar al mercado" puede parecer radical: a fin de cuentas, ¿acaso no han fracasado rotundamente muchos países porque han intentado ir contra el mercado? Pero hay algo que los gerentes de empresa hacen todo el tiempo. Los gerentes de empresa, por supuesto, son juzgados en último término por el mercado, pero ellos –sobre todo los que tienen éxito– no aceptan ciegamente las fuerzas del mercado. Tienen sus planes a largo plazo para sus compañías, y estos exigen a veces que vayan en contra de las tendencias del mercado durante espacios de tiempo considerables. Fomentan el crecimiento de sus filiales en los nuevos sectores en los que deciden entrar y compensan las pérdidas con beneficios de sus filiales en los sectores existentes. Nokia subvencionó su joven industria electrónica durante 17 años con dinero de sus negocios en explotación forestal, botas de goma y cable eléctrico. Samsung subvencionó sus incipientes filiales electrónicas durante más de una década con el dinero obtenido del textil y el refinado de azúcar. Si hubieran seguido fielmente las señales del mercado tal como los malos samaritanos dicen a los países en vías de desarrollo que hagan, Nokia aún estaría talando árboles y Samsung refinando caña de azúcar importada. Análogamente, los países deben desafiar al mercado y entrar en industrias difíciles y más avanzadas si quieren huir de la pobreza.

El problema es que hay buenas razones por las que las naciones con ingresos bajos (o, por otra parte, empresas o individuos con pocos ingresos) se comprometan en actividades menos productivas: carecen de las competencias para dedicarse a otras más productivas. Un taller de reparación de automóviles en Maputo sencillamente no puede producir un Escarabajo, aunque Volkswagen le proporcionara todos los dibujos y manuales de instrucciones necesarios, porque carece de las competencias tecnológicas y organizativas con que cuenta Volkswagen. Es por eso, argumentarán los economistas librecambistas, por lo que los mozambiqueños deberían ser realistas y no perder el tiempo con coches (¡y todavía menos con pilas de combustible de hidrógeno!); en su lugar deberían

concentrarse solo en aquello que ya se les da bien (por lo menos "comparativamente"): producir anacardos.

Esta recomendación librecambista es correcta... a corto plazo, cuando las competencias no pueden alterarse demasiado. Pero esto no significa que los mozambiqueños no deban producir algo como un Escarabajo... algún día. De hecho, tienen que hacerlo, si quieren progresar. Y pueden hacerlo, dadas la determinación suficiente y la inversión adecuada, tanto a nivel de empresa como nacional, al reunir las técnicas necesarias. A fin de cuentas, un taller de reparación de automóviles es exactamente como el famoso fabricante de coches coreano Hyundai comenzó en la década de 1940.

Ni que decir tiene que la inversión en la construcción de competencias requiere sacrificios a corto plazo. Pero esa no es razón para no hacerlo, contrariamente a lo que dicen los economistas librecambistas. De hecho, a menudo vemos individuos haciendo sacrificios a corto plazo para un aumento futuro de sus aptitudes, y lo aprobamos sinceramente. Supongamos que un obrero poco cualificado deja su empleo mal remunerado y asiste a un curso de formación para adquirir nuevos conocimientos. Si alguien dijera que este trabajador comete un gran error porque ahora ni siquiera percibe el bajo salario que ganaba antes, la mayoría de nosotros criticaría a esa persona por ser corta de miras; un aumento del futuro poder adquisitivo de una persona justifica ese sacrificio a corto plazo. Análogamente, los países deben hacer sacrificios a corto plazo si quieren desarrollar sus competencias productivas a la larga. Si las barreras arancelarias o las subvenciones permiten a las empresas nacionales acumular nuevas técnicas –comprando mejor maquinaria, mejorando su organización y formando a sus trabajadores– y llegar a ser internacionalmente competitivas en el proceso, la reducción temporal del nivel de consumo del país (debido a su rechazo a adquirir artículos extranjeros de mayor calidad y menor precio) puede estar completamente justificada.

Este principio simple pero contundente –sacrificar el presente para mejorar el futuro– explica por qué los estadounidenses se negaron a practicar el libre comercio en el siglo XIX. Explica por qué Finlandia no quiso inversión extranjera hasta hace poco. Explica por qué el gobierno coreano instaló fundiciones a finales de la década de 1960, pese a las objeciones del Banco Mundial. Explica por qué los suizos no expidieron patentes y los estadounidenses no

protegieron los derechos de autor extranjeros hasta las postrimerías del siglo XIX. Y explica, para terminar, por qué mandé a mi hijo Jin-Gyu a la escuela en lugar de hacerle trabajar y ganarse el sustento.

La inversión en la construcción de competencias puede tardar mucho tiempo en dar fruto. No llegaré al extremo de Zhou Enlai, primer ministro de China durante muchos años bajo Mao Tse-tung: cuando se le pidió que comentara la repercusión de la Revolución francesa, respondió que "es demasiado pronto para decirlo". Pero cuando digo mucho tiempo, quiero decir mucho tiempo. Acabo de mencionar que la sección de electrónica de Nokia tardó 17 años en conseguir algún beneficio, pero eso es solo el comienzo. A Toyota le llevó más de 30 años de protección y subvenciones llegar a ser competitiva en el mercado automovilístico internacional, aunque fuese en su escalón más bajo. Transcurrieron más de 60 años hasta que se convirtió en uno de los principales fabricantes de coches del mundo. Tuvieron que pasar casi 100 años desde los tiempos de Enrique VII para que Gran Bretaña alcanzara a los Países Bajos en la fabricación de lana. Estados Unidos tardó 130 años en desarrollar su economía lo suficiente para tener confianza para suprimir los aranceles. Sin esos horizontes a largo plazo, Japón aún estaría exportando básicamente seda; Gran Bretaña, lana, y Estados Unidos, algodón.

Por desgracia, esos son plazos que no son compatibles con las políticas neoliberales recomendadas por los malos samaritanos. El libre comercio exige que las naciones pobres compitan inmediatamente con productores extranjeros más avanzados, lo que lleva a la desaparición de empresas antes de que puedan adquirir nuevas competencias. Una política liberal de inversión extranjera, que permite la entrada de empresas foráneas superiores en un país subdesarrollado, limitará a la larga la gama de competencias acumuladas en firmas locales, tanto independientes como propiedad de compañías extranjeras. Los mercados de capitales libres, con su conducta gregaria procíclica, hacen vulnerables los proyectos a largo plazo. Una política de tipos de interés altos eleva el "precio del futuro", por así decirlo, haciendo inviable la inversión a largo plazo. No es de extrañar que el neoliberalismo dificulte el desarrollo económico: hace que la adquisición de nuevas competencias productivas resulte difícil.

Naturalmente, como cualquier otra inversión, la inversión en la construcción de competencias no garantiza el éxito. Algunos países (así como empresas o individuos) lo consiguen; otros, no. Algunas naciones tendrán más éxito que otras. Y hasta los países más afortunados harán chapuzas en determinados campos (pero en ese caso, cuando hablamos de "éxito", nos referimos más a promedios de eficacia que a infalibilidad). Pero desarrollo económico sin inversión en la mejora de las competencias productivas es casi un imposible. La historia –reciente y más lejana– así nos lo dice, como he demostrado a lo largo de este libro.

Por qué la fabricación es importante

Habiendo aceptado que aumentar las competencias es importante, ¿en qué debería invertir exactamente un país para potenciarlas? En industria, o, más concretamente, industria manufacturera,* es mi respuesta. Es también la respuesta que habrían dado generaciones de ingenieros eficientes del desarrollo económico, desde Robert Walpole en adelante, si se les hubiera planteado la misma pregunta.

Desde luego, esto no implica decir que es imposible hacerse rico dependiendo de los recursos naturales: Argentina era rica a principios del siglo XX mediante la exportación transatlántica de trigo y carne de vaca (llegó a ser el quinto país más rico del mundo); hoy en día, una serie de naciones son ricas básicamente debido al petróleo. Pero hay que tener unas existencias enormes de recursos naturales para poder cimentar sólidamente un nivel de vida alto en ellos. Pocos países son tan afortunados. Además, los recursos naturales pueden agotarse: los depósitos minerales son finitos, mientras que la sobreexplotación de recursos renovables cuyas existencias son, en principio, infinitas (por ejemplo pescado, bosques) puede hacerlos desaparecer. Aún peor, la riqueza basada en recursos naturales puede disminuir con rapidez si naciones tecnológicamente más avanzadas dan con alternativas sintéticas: a mediados del siglo XIX la riqueza de Guatemala, basa-

* En algunas definiciones, industria incluye actividades como minería o la generación y distribución de electricidad o gas.

da en el valioso tinte carmesí extraído de un insecto, la cochinilla, se esfumó casi al instante cuando los europeos inventaron el tinte artificial.

La historia ha demostrado reiteradamente que el factor más importante que distingue a los países ricos de los pobres es básicamente sus competencias superiores en fabricación, donde la productividad es por lo general mayor, y, más importante aún, donde la productividad tiende (aunque no siempre) a crecer más deprisa que en la agricultura o los servicios. Walpole sabía esto hace casi 300 años, cuando pidió a Jorge I que dijera en el Parlamento británico: "Nada contribuye tanto a promover el bienestar público como la exportación de artículos manufacturados y la importación de materias primas extranjeras", como he mencionado en el capítulo 2. En Estados Unidos, Alexander Hamilton lo sabía cuando desafió al economista a la sazón más célebre del mundo, Adam Smith, y sostuvo que su país debía promocionar las "industrias incipientes". Muchos países en vías de desarrollo emprendieron la "industrialización" de sustitución de importaciones a mediados del siglo XX precisamente por este motivo. Contrariamente al consejo de los malos samaritanos, las naciones subdesarrolladas deberían fomentar *deliberadamente* las industrias manufactureras.

Desde luego, hoy en día hay quien pone en duda esta opinión argumentando que ahora vivimos en una era postindustrial y que, por lo tanto, vender servicios es la vía a seguir. Algunos arguyen incluso que los países en desarrollo pueden, y en realidad deben, saltarse la industrialización y pasar directamente a la economía de servicios. En particular, mucha gente en la India, estimulada por el reciente éxito de ese país en la contratación de servicios, parece bastante seducida por esta idea.

Hay sin duda algunos servicios que tienen alta productividad y unas posibilidades considerables de un mayor aumento de la misma: la banca y otros servicios financieros, consultoría de gestión, asesoría técnica y apoyo informático acuden a la mente. Pero la mayoría de los demás servicios tienen poca productividad y, aún más importante, poseen escasas posibilidades de aumentarla debido a su propia naturaleza (¿cuánto más "eficiente" puede llegar a ser una peluquera, una enfermera o una telefonista de un servicio de atención *sin reducir la calidad de sus servicios?*). Además, las

fuentes más importantes de demanda para esos servicios de alta productividad son empresas manufactureras. Así pues, sin un sector manufacturero fuerte, es imposible desarrollar servicios de alta productividad. Es por eso por lo que ningún país se ha hecho rico basándose únicamente en su sector servicios.

Si digo esto, algunos de ustedes pueden preguntarse: ¿y qué hay de un país como Suiza, que se ha hecho rico gracias a industrias de servicios como la banca y el turismo? Es tentador aceptar la visión más bien condescendiente pero conocida de Suiza que el legendario actor y director estadounidense Orson Welles resumió con brillantez en la película *El tercer hombre*. "En Italia, durante treinta años bajo los Borgia –dijo–, tuvieron guerra, terror, asesinatos, derramamiento de sangre, pero dieron a Miguel Ángel, Leonardo da Vinci y el Renacimiento. En Suiza, tenían amor fraternal: tuvieron quinientos años de democracia y paz, ¿y qué dieron? El reloj de cuco."[2] Con todo, esta visión de la economía suiza es una idea absolutamente errónea.

Suiza *no* es un país que vive del dinero negro depositado en sus herméticos bancos y de turistas simplones que compran recuerdos berretas. Es, de hecho, literalmente la nación más industrializada del mundo. En 2002 tenía la producción manufacturera per cápita más alta del planeta con diferencia: el 24% más que la de Japón, la segunda más alta; 2,2 veces la de Estados Unidos; 34 veces la de China, la "fábrica explotadora del mundo" actual, y 156 veces la de la India.[3] Análogamente, Singapur, comúnmente considerada una ciudad-estado que ha prosperado como centro financiero y puerto comercial, es un país muy industrializado, que genera el 35% más de producción manufacturera por cabeza de población que el "centro neurálgico industrial", Corea, y el 18% más que Estados Unidos.[4]

[2] Welles pronuncia estas palabras, que escribió él mismo, en el personaje de Harry Lime, el malo de la película. Este guión para *El tercer hombre* fue escrito por el célebre novelista británico Graham Greene, quien más tarde lo convirtió en una novela del mismo título, exceptuando esas frases.

[3] En 2002, el valor añadido per cápita de la fabricación en dólares estadounidenses de 1995 era de 12.191 en Suiza, de 9.851 en Japón, de 5.567 en Estados Unidos, de 359 en China y de 78 en la India. Véase ONUDI, *Industrial Development Report 2005*, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 2005, tabla A2.1.

[4] La cifra para Corea en 2002 era de 4.589 dólares y para Singapur, de 6.583. *Ibid.*,

A pesar de lo que recomiendan los economistas librecambistas (concentrarse en la agricultura) o los profetas de la economía postindustrial (desarrollar los servicios), la fabricación es el camino más importante, aunque no el único, hacia la prosperidad. Existen buenas razones teóricas para ello, y multitud de ejemplos históricos que lo demuestran. No debemos fijarnos en ejemplos contemporáneos espectaculares de éxito basado en la fabricación, como Suiza y Singapur, y creer equivocadamente que demuestran lo contrario. ¡Puede que los suizos y los singapurenses nos den largas porque no quieren que otros averigüen el verdadero secreto de su éxito!

No intente hacerlo en casa

Hasta aquí he demostrado que es importante para los países en vías de desarrollo desafiar al mercado y fomentar deliberadamente actividades económicas que aumenten su productividad a largo plazo, básicamente, pero no exclusivamente, industrias manufactureras. He argumentado que eso requiere construcción de competencias, lo cual, a su vez, exige sacrificar ciertos beneficios a corto plazo por el aumento de la productividad a la larga (y por lo tanto el nivel de vida), posiblemente durante décadas.

Pero los economistas neoliberales pueden replicar preguntando: ¿y qué pasa con las escasas competencias de los gobiernos de países subdesarrollados que supuestamente tienen que organizar todo esto? Si esas naciones quieren desafiar la lógica del mercado, alguien tiene que elegir qué industrias promover y en qué competencias invertir. Pero funcionarios del gobierno capaces es la última cosa que los países en vías de desarrollo poseen. Si quienes toman esas decisiones importantes son incompetentes, su intervención solo puede empeorar las cosas.

Este fue el argumento utilizado por el Banco Mundial en su célebre informe *El milagro del este asiático*, publicado en 1993. Aconsejando a otras naciones subdesarrolladas que no imitaran las políticas intervencionistas comerciales e industriales de Japón

tabla A2.1. Así pues, la cifra de Singapur equivale a 18 veces la de China y a 84 veces la de la India.

y Corea, sostenía que tales medidas no pueden funcionar en países sin "la competencia, el aislamiento y la relativa falta de corruptibilidad de las administraciones en Japón y Corea",[5] esto es, la práctica totalidad de las naciones en vías de desarrollo. Alan Winters, catedrático de economía en la Universidad de Sussex y director del Grupo de Investigación para el Desarrollo en el Banco Mundial, fue todavía más directo. Afirmó que "la aplicación de segundas economías [economías que permiten mercados imperfectos y por lo tanto una intervención del gobierno potencialmente beneficiosa; la nota es mía] precisa economistas de primera, no su complemento habitual de economistas de tercera o cuarta".[6] El mensaje está claro: "No intente hacerlo en casa", como rezan los subtítulos de televisión cuando se muestra a personas haciendo cosas peligrosas.

No puede haber discusión acerca de que, en muchos países en vías de desarrollo, los funcionarios del gobierno no tienen una buena formación. Pero tampoco es cierto que naciones como Japón, Corea y Taiwán prosperaran con políticas intervencionistas porque sus burocracias fueron manejadas por funcionarios extraordinariamente bien formados. No lo estaban, por lo menos al principio.

Corea solía mandar a sus burócratas a recibir formación complementaria –de todos los países– a Pakistán y Filipinas hasta finales de la década de 1960. Pakistán era entonces un "alumno ejemplar" del Banco Mundial, mientras que Filipinas constituía el segundo país más rico de Asia detrás de Japón. Hace años, siendo estudiante de posgrado, tuve ocasión de comparar los primeros documentos de planificación económica de Corea y la India. Los primeros planes coreanos eran materia de vanguardia para su época. Se basaban en un sofisticado modelo económico desarrollado por el mundialmente famoso estadístico Prasanta Chandra Mahalanobis. Los coreanos, me avergüenza decirlo, habían sido redactados clarísimamente por el "complemento habitual de economistas de tercera o cuarta" del profesor Winters. Pero la economía coreana

[5] Banco Mundial, *The East Asian Miracle – Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 102.

[6] A. Winters, "Trade Policy as Development Policy", en J. Toye (ed.), *Trade and Development – Directions for the Twenty-first Century*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003. Citado en J. Stiglitz y A. Charlton, *Fair Trade for All – How Trade Can Promote Development*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 37 [versión en castellano: *Comercio justo para todos*, Madrid, Taurus Ediciones, 2007].

funcionó mucho mejor que la india. Quizá no necesitamos "economistas de primera" para dirigir una buena política económica.

De hecho, los economistas de primera del profesor Winters son algo que las economías del este asiático *no* tenían. Puede que los funcionarios económicos japoneses hayan sido "de primera", pero desde luego no eran economistas, sino básicamente abogados de formación. Hasta la década de 1980, lo poco que conocían de economía era fundamentalmente del tipo "inadecuado": las economías de Karl Marx y Friedrich List, en vez de las de Adam Smith y Milton Friedman. En Taiwán, la mayoría de burócratas económicos eran ingenieros y científicos en lugar de economistas, como es actualmente el caso en China.[7] También Corea tuvo una alta proporción de abogados en su burocracia económica hasta los años setenta.[8] La inteligencia detrás del programa de Industrialización Pesada y Química (IIQ) del presidente Park en la década de 1970, Oh-Won Chul, era ingeniero de formación.

Es perfectamente razonable decir que necesitamos gente lista para dirigir una buena política económica. Pero esa "gente lista" no tienen por qué ser los "economistas de primera" del profesor Winters. De hecho, es posible que los "economistas de primera" no sean demasiado buenos para el desarrollo económico, si se han formado en economía neoliberal. Además, la calidad de la burocra-

[7] Para más información sobre Taiwán, véase R. Wade, *Governing the Market – Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 219-220. Además, el Partido Nacionalista, que gobernó Taiwán durante los años del "milagro", estuvo fuertemente influenciado, a través de su condición de miembro del Comintern en la década de 1920, por el Partido Comunista Soviético. Aparentemente su constitución de partido era una copia de este último. Ahí reside la explicación del espectáculo de los empollones profesionales levantando la mano a favor de los vejestorios miembros del Politburó del Partido Nacionalista que tanto divirtió al resto del mundo en los años ochenta. El segundo presidente de Taiwán, Chiang Ching-kuo, que sucedió a su padre, Chiang Kai-shek, como líder del partido y jefe de Estado, fue comunista de joven y estudió en Moscú con los futuros líderes del Partido Comunista chino, entre ellos Deng Xiaoping. Conoció a su esposa rusa cuando estudiaba en Moscú.

[8] Corea también tuvo su parte de influencia marxista. El general Park Chung Hee, que planeó el milagro económico coreano, fue comunista en su juventud, entre otras razones por la ascendencia de su hermano, que era un influyente líder comunista en su provincia natal. En 1949 fue condenado a muerte por su implicación en un motín comunista en el Ejército surcoreano, pero consiguió la amnistía denunciando el comunismo en público. Muchos de sus lugartenientes fueron también comunistas en su juventud.

cia puede mejorarse sobre la marcha. Esa mejora, por supuesto, requiere inversión en competencias burocráticas. Pero también precisa ciertos experimentos con políticas "difíciles". Si los burócratas se ciñen a políticas (supuestamente) "fáciles", como el libre comercio, jamás adquirirán las aptitudes para dirigir políticas "difíciles". Se requiere cierta "experimentación en casa" si uno aspira a salir en televisión haciendo proezas.

Inclinar el terreno de juego

No basta con saber qué políticas son adecuadas para sus circunstancias particulares. Un país debe ser capaz de ponerlas en práctica. Durante el último cuarto de siglo, los malos samaritanos han dificultado cada vez más a las naciones subdesarrolladas emprender las políticas "adecuadas" para su desarrollo. Han utilizado la Impía Trinidad del FMI, el Banco Mundial y la OMC, las instituciones financieras multinacionales regionales, sus presupuestos de ayuda y los acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio o inversión para impedirles hacerlo. Afirman que las políticas nacionalistas (como protección del comercio y discriminación contra inversores extranjeros) deberían prohibirse, o restringirse severamente, no solo porque se cree que son malas para los propios países que las practican sino también porque llevan a una competencia "desleal". Cuando argumentan esto, los malos samaritanos invocan sin parar el concepto del "terreno de juego plano".

Los malos samaritanos exigen que no se autorice a las naciones en vías de desarrollo emplear herramientas políticas adicionales para protección, subvenciones y regulación, por cuanto constituyen una competencia ilícita. Arguyen que, si se les permitiera hacer eso, los países subdesarrollados serían como un equipo de fútbol atacando cuesta abajo, mientras que el equipo contrario (las naciones ricas) se esforzaría por subir por el empinado campo de juego. Hay que librarse de todas las barreras protectoras y hacer que todo el mundo compita en pie de igualdad; a fin de cuentas, los beneficios del mercado solo pueden cosecharse cuando la competencia subyacente es leal.[9] ¿Quién puede estar en desacuerdo

[9] Algunos activistas de izquierdas en pro del desarrollo han contribuido sin querer

con un concepto aparentemente tan razonable como "el terreno de juego plano"?

Yo estoy en desacuerdo... en lo que se refiere a la competencia entre jugadores *desiguales*. Y todos deberíamos estarlo si queremos construir un sistema internacional que fomente el desarrollo económico. Un terreno de juego plano propicia una competencia *desleal cuando los jugadores son desiguales*. Cuando un equipo de un partido de fútbol es, por ejemplo, la selección nacional brasileña y el otro está formado por las amigas de mi hija de 11 años Yuna, es justo que se permita a las niñas atacar cuesta abajo. En este caso, un terreno de juego inclinado, en lugar de llano, es el modo de garantizar una competencia leal.

Si no vemos ese tipo de terreno de juego inclinado es porque la selección nacional brasileña *nunca* estará autorizada a competir con un equipo de niñas de 11 años, y no porque la idea de un campo de juego inclinado sea errónea por sí misma. De hecho, en la mayoría de deportes, sencillamente no se permite que jugadores desiguales compitan entre ellos –en un terreno de juego inclinado o llano– por la razón evidente de que sería injusto.

El fútbol y la mayoría de los demás deportes tienen grupos de edad y separación de sexos, mientras que el boxeo, la lucha, la halterofilia y muchas otras disciplinas tienen categorías de peso. El peso pesado Muhammad Ali nunca fue autorizado a pelear con Roberto Durán, el legendario panameño con cuatro títulos en las categorías de peso ligero. Y esas categorías están divididas con suma precisión. Por ejemplo, en el boxeo, las categorías de peso ligero están dentro de una franja de 1-1,5 kilos. ¿Cómo es posible que consideremos que un combate de boxeo entre personas con más de un par de kilos de diferencia en peso es injusto, y sin embargo aceptamos que Estados Unidos y Honduras deberían competir en términos de igualdad? En el golf, por citar otro ejemplo, tenemos incluso un sistema explícito de "handicaps" que da a los jugadores ventajas en proporción inversa a sus habilidades de juego.

---

a legitimar la idea del "terreno de juego plano" echando en cara ese argumento a los países desarrollados. Señalan que el campo de juego está inclinado del otro lado cuando se trata de ámbitos en los que las naciones en vías de desarrollo suelen ser (aunque no siempre) más fuertes (por ejemplo, agricultura, textiles). Si queremos tener libre competencia, arguyen, debemos tenerla en todas partes, y no solo en aquellos terrenos en los que es más conveniente para los países más poderosos.

La competencia económica global es un juego de jugadores desiguales. Enfrenta unos con otros a países que van, como nos gusta decir a los economistas, desde Suiza hasta Suazilandia. En consecuencia, es justo que "inclinemos el terreno de juego" a favor de las naciones más débiles. En la práctica, eso implica permitirles proteger y subvencionar a sus productores más enérgicamente e imponer regulaciones más estrictas a la inversión extranjera.* También habría que permitir a esas naciones proteger los derechos sobre la propiedad intelectual de un modo menos severo para que pudieran "tomar prestadas" más activamente ideas de países más adelantados. Las naciones ricas pueden ayudar más transfiriendo sus tecnologías en condiciones favorables; esto tendrá la ventaja añadida de hacer el crecimiento económico en los países pobres más compatible con la necesidad de combatir el calentamiento global, ya que las tecnologías de los países ricos tienden a ser mucho más eficientes energéticamente.[10]

* Algunos países en vías de desarrollo han optado por no utilizar esas herramientas. Algunos economistas neoliberales han usado esto como "prueba" de que esas naciones no quieren libertad política, lo que significa que las normas de la OMC no limitan, de hecho, las opciones para tales países. Sin embargo, lo que puede parecer una decisión voluntaria probablemente ha sido determinado por condiciones pasadas anexas a ayuda internacional y programas del FMI-Banco Mundial, así como el miedo a un futuro castigo por parte de las naciones ricas. Pero, aun dejando a un lado este problema, no es justo que los países ricos tomen la decisión por las naciones en desarrollo. De hecho, resulta bastante curioso cómo economistas librecambistas que se muestran tan a favor de la opción y la autonomía no vacilan en oponerse a ellas cuando tratan de ejercerlas países subdesarrollados.

[10] La verdad lisa y llana es que los países pobres tienen poca eficiencia energética y por lo tanto emiten mucho más carbono por cada unidad de producción que las naciones ricas. Por ejemplo, en 2003, China registró 1,471 billones de dólares en producción al mismo tiempo que emitía 1.131 millones de toneladas de CO_2. Esto implica que, por cada tonelada de CO_2, generaba 1.253 dólares. Japón produjo 4,390 billones de dólares emitiendo 336 millones de toneladas de CO_2, lo que se traduce en 13.065 dólares por tonelada. Esto significa que Japón generaba más de 10 veces la producción china por tonelada de CO_2. Hay que reconocer que Japón es una de las economías más eficientes energéticamente, pero incluso Estados Unidos, con fama de poco eficiente (para tratarse de un país rico) registró cinco veces la producción china por tonelada de CO_2: 6.928 dólares por tonelada emitida (generó 10,946 billones de dólares en producción y emitió 1.580 toneladas de CO_2). Los datos de emisión de carbono proceden del gobierno estadounidense. G. Marland, T. Boden y R. Andres, *Global, Regional, and National CO_2 Emissions. In Trends: A Compendium of Data on Global Change,* Carbon Dioxide Information Analysis Center, Laboratorio Nacional de Oak Ridge, Departamento de Energía de Estados

Los países ricos malos samaritanos pueden quejarse de que todo esto es un "trato especial" para las naciones en vías de desarrollo. Pero calificar algo de trato especial equivale a decir que la persona que lo recibe obtiene también una ventaja injusta. Sin embargo, no calificaríamos las escaleras mecánicas para usuarios de sillas de ruedas o los textos en Braille para invidentes de "trato especial". Del mismo modo, no deberíamos considerar los aranceles más altos y otros medios de protección puestos aún más a disposición de los países subdesarrollados como "trato especial". Son solo un trato diferencial –y justo– para naciones con competencias y necesidades diferenciales.

Por último, pero no por ello menos importante, inclinar el terreno de juego a favor de las naciones en vías de desarrollo no es ahora solo cuestión de trato justo. Se trata también de proporcionar a los países económicamente menos avanzados las herramientas para adquirir nuevas competencias sacrificando beneficios a corto plazo. De hecho, permitir a los países pobres aumentar sus competencias más fácilmente adelanta el día en que la diferencia entre los jugadores sea pequeña y por lo tanto ya no sea necesario inclinar el terreno de juego.

Qué es acertado y qué es fácil

Supongamos que tengo razón y que habría que inclinar el terreno de juego a favor de los países en vías de desarrollo. El lector aún puede preguntar: ¿qué posibilidades hay de que los malos samaritanos acepten mi propuesta y cambien de actitud?

Puede parecer inútil intentar convertir a esos malos samaritanos que actúan en interés propio. Pero aún podemos apelar a su interés propio ilustrado. Puesto que las políticas neoliberales están haciendo que las naciones subdesarrolladas crezcan más despacio de como lo harían de otro modo, los propios malos samaritanos podrían salir ganando a largo plazo si autorizaran políticas alternativas que permitieran a los países en vías de desarrollo crecer

---

Unidos, 2006, disponible en <http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/emis/tre_tp20.htm>. Las cifras de producción corresponden al Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial 2005*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005.

más deprisa. Si la renta per cápita aumenta solo el 1% anual, como lo ha hecho en América Latina durante las dos últimas décadas de neoliberalismo, llevará siete décadas duplicarla. Pero si crece en el 3%, como lo hizo en América Latina durante el período de industrialización de sustitución de importaciones, la renta aumentará ocho veces en el mismo espacio de tiempo, proporcionando a los países ricos malos samaritanos un mercado inmensamente más grande que explotar. Así pues, es de hecho en el interés a largo plazo de hasta los países malos samaritanos más egoístas aceptar esas políticas "heréticas" que generarían un crecimiento más rápido en naciones subdesarrolladas.

La gente que resulta mucho más difícil de convencer son los ideólogos: aquellos que creen en las políticas de mal samaritano porque entienden que esas medidas son "acertadas", no porque se beneficien personalmente de ellas, si es que lo hacen. Como he dicho antes, el farisaísmo suele ser más terco que el interés propio. Pero incluso en esto hay esperanza. Cuando se le acusó de falta de coherencia, John Maynard Keynes respondió: "Cuando la realidad cambia, yo cambio de opinión. ¿Qué hace usted, señor?". Muchos, aunque desafortunadamente no todos, de esos ideólogos son como Keynes. Pueden cambiar de opinión, y lo han hecho, si se enfrentan a nuevos giros en los acontecimientos del mundo real y nuevos argumentos, con la condición de que estos sean lo bastante convincentes para hacerles superar sus convicciones previas. El economista de Harvard Martin Feldstein es un buen ejemplo. Fue en cierta ocasión la inteligencia detrás de las políticas neoliberales de Reagan, pero cuando acaeció la crisis asiática, sus críticas al FMI (citadas en el capítulo 1) fueron más mordaces que las de algunos comentaristas "de izquierdas".

Lo que debe darnos esperanza de verdad es que la mayoría de malos samaritanos no son codiciosos ni intolerantes. La mayoría de nosotros, yo incluido, hacemos cosas malas *no* porque obtengamos una gran ventaja material de ellas o creamos firmemente en ellas, sino porque resultan lo más fácil de hacer. Muchos malos samaritanos están de acuerdo con políticas erróneas por la sencilla razón de que es más fácil ser conformista. ¿Por qué andar buscando "verdades incómodas" cuando uno puede limitarse a aceptar lo que dicen la mayoría de políticos y periódicos? ¿Por qué molestarse en averiguar lo que está pasando realmente en los países pobres

cuando se puede atribuir fácilmente a la corrupción, la pereza o el despilfarro de su población? ¿Por qué desviarse de su camino para comprobar la historia de su propio país cuando la versión "oficial" sugiere que ha sido siempre la patria de todas las virtudes (libre comercio, creatividad, democracia, prudencia o lo que guste)?

Es precisamente porque la mayoría de malos samaritanos son así por lo que tengo esperanza. Son gente que puede estar dispuesta a cambiar de actitud si se le suministra un cuadro más equilibrado, que espero este libro haya proporcionado. Eso no es querer hacerse ilusiones. *Hubo* una época, entre el Plan Marshall (anunciado hace sesenta años, en junio de 1947) y el ascenso del neoliberalismo en la década de 1970, en que los países ricos, liderados por Estados Unidos, *no* se comportaron como malos samaritanos, como he explicado en el capítulo 2.[11]

El hecho de que las naciones ricas no se comportaran como malos samaritanos por lo menos una vez en el pasado nos infunde esperanza. El hecho de que ese episodio histórico produjera un resultado excelente económicamente –porque el mundo en vías de desarrollo nunca ha funcionado mejor, ni antes ni después– nos transmite el deber moral de aprender de esa experiencia.

[11] Hay quien dice que ese buen samaritanismo fue motivado en parte por la Guerra Fría, que exigía que los países capitalistas ricos se portaran amablemente con las naciones pobres so pena de que estas últimas "se pasaran al otro bando". Pero la competencia internacional ha existido siempre. Si la competencia internacional por la influencia fue lo único que instó a los países ricos a "hacer lo que debían" en el tercer cuarto del siglo XX, ¿por qué los imperios europeos no hicieron lo mismo en el siglo XIX cuando estaban enzarzados en una competencia todavía más feroz entre ellos?